



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

ANDREA BIONDI

της 18ης Δεκεμβρίου 2025¹

Υπόθεση C-626/24

PRAGON s.r.o.

κατά

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze

[αίτηση του Nejvyšší správní soud (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, Τσεχική Δημοκρατία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων –

Απαγόρευση ποσοτικών περιορισμών και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος – Άρθρα 34 και 36 ΣΛΕΕ – Πλήρης εναρμόνιση – Επίσημοι έλεγχοι των ζωοτροφών και των τροφίμων – Κανονισμός (ΕΕ) 2017/625 – Άρθρο 9, παράγραφος 7 – Εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης για την εισαγωγή συμπληρωμάτων διατροφής από άλλα κράτη μέλη»

1. Η αγορά των συμπληρωμάτων διατροφής είναι σε πλήρη ανάπτυξη. Στην Ευρώπη, η αγορά αυτή αντιστοιχούσε σε 26,6 δισεκατομμύρια δολάρια το 2024, ενώ οι προβλέψεις για την επόμενη δεκαετία κινούνται προς την κατεύθυνση της συνεχούς μεγέθυνσης². Δεδομένου ότι για τη χρήση τους δεν απαιτείται ιατρική συνταγή, τα συμπληρώματα διατροφής εισέβαλαν στην καθημερινή ζωή των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακριβώς δε επειδή είναι τόσο εύκολα προσβάσιμα και θεωρούνται ακίνδυνα, έπρεπε να οργανωθεί η στενή εποπτεία τους. Ενώ ο νομοθέτης της Ένωσης καθόρισε το κανονιστικό πλαίσιο, στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στις εθνικές αρχές για τη διασφάλιση της εφαρμογής του.

2. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά τσεχική ρύθμιση η οποία επιβάλλει στον υπεύθυνο επιχειρήσεως που παραλαμβάνει συμπληρώματα διατροφής από άλλο κράτος μέλος γενική υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης προς τις αρμόδιες αρχές. Η κοινοποίηση αυτή πρέπει να πραγματοποιείται τουλάχιστον 24 ώρες πριν από την άφιξη των προϊόντων στον τόπο προορισμού και να περιέχει τα αναγκαία στοιχεία για την ανάλυση του κινδύνου και τον προγραμματισμό των επίσημων ελέγχων των εν λόγω συμπληρωμάτων. Οι τσεχικές αρχές θεωρούν ότι κατ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται ότι τα συμπληρώματα που κυκλοφορούν στην επικράτεια είναι αβλαβή, πλην όμως μια τέτοια υποχρέωση εγείρει αμφιβολίες σχετικά με το κατά πόσον είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

² Βλ. <https://www.towardsfnb.com/insights/europe-dietary-supplements-market>.

1. Η διαφορά της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

3. Η PRAGON s.r.o. είναι τσεχική εταιρία η οποία εισάγει συμπληρώματα διατροφής και τα διαθέτει εμπορικά σε φυσικά καταστήματα καθώς και στο διαδίκτυο.

4. Στις 7 Ιουνίου 2021 η Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze (εθνική αρχή ελέγχου γεωργικών προϊόντων και τροφίμων, τμήμα Πράγας, Τσεχική Δημοκρατία) διενήργησε έλεγχο προκειμένου να εξακριβώσει την τήρηση των υποχρεώσεων που προβλέπονται από την vyhláška č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě užití (κανονιστική απόφαση 172/2015 σχετικά με την υποχρέωση ενημέρωσης του παραλήπτη τροφίμων στον τόπο προορισμού, στο εξής: κανονιστική απόφαση 172/2015)³. Η απόφαση αυτή είναι εφαρμοστική του zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (νόμου 110/1997 περί τροφίμων και προϊόντων καπνού· στο εξής: νόμος περί τροφίμων)⁴.

5. Από το εθνικό νομικό πλαίσιο⁵ προκύπτει ότι κάθε άφιξη, στο έδαφος της Τσεχικής Δημοκρατίας, τροφίμων που μνημονεύονται στην κανονιστική απόφαση 172/2015⁶ από άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα αποτελεί αντικείμενο προηγούμενης κοινοποίησης μέσω του συστήματος πληροφοριών της εθνικής αρχής ελέγχου γεωργικών προϊόντων και τροφίμων τουλάχιστον 24 ώρες πριν από την άφιξη των τροφίμων στον τόπο προορισμού⁷. Κάθε παραλήπτης τροφίμων μνημονευόμενων στην κανονιστική απόφαση υποχρεούται να παρέχει τις εξής πληροφορίες: το είδος των τροφίμων, την ποσότητα, την προέλευση, τον παραλήπτη και την ημερομηνία άφιξης στον τόπο προορισμού⁸. Τα συμπληρώματα διατροφής περιλαμβάνονται μεταξύ των τροφίμων που μνημονεύονται στην κανονιστική απόφαση 172/2015⁹.

6. Η PRAGON άσκησε προσφυγή ενώπιον του Městský soud v Praze (περιφερειακού δικαστηρίου Πράγας, Τσεχική Δημοκρατία) αμφισβητώντας τον διενεργηθέντα στις 7 Ιουνίου 2021 έλεγχο. Στις 6 Οκτωβρίου 2022 το περιφερειακό δικαστήριο Πράγας απέρριψε την προσφυγή. Κατόπιν

³ Από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι πρόκειται για την κανονιστική απόφαση 172/2015 όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Αυγούστου 2024, δηλαδή όπως τροποποιήθηκε με την κανονιστική απόφαση 141/2017.

⁴ Το άρθρο 3d, παράγραφος 3, του νόμου περί τροφίμων προβλέπει ότι «[ο] υπεύθυνος επιχειρήσεως τροφίμων, ο οποίος παραλαμβάνει, στον τόπο προορισμού, τρόφιμα που καθορίζονται από τη νομοθεσία εφαρμογής, από άλλο κράτος μέλος της Ένωσης ή από τρίτη χώρα, υποχρεούται να ενημερώνει την αρμόδια αρχή ελέγχου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 16, παράγραφος 4 ή 5, για την άφιξή τους σύμφωνα με τη νομοθεσία εφαρμογής η οποία, βάσει της ανάλυσης κινδύνου που προβλέπεται στο άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, [της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια και των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων (ΕΕ 2002, L 31, σ. 1)], καθορίζει το είδος του τροφίμου, την ημερομηνία, την έκταση και τη διαδικασία κοινοποίησης, στον βαθμό που τούτο είναι αναγκαίο για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων».

⁵ Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως 172/2015 αναφέρει ότι «ρυθμίζει την έκταση των υποχρεώσεων παροχής πληροφοριών που υπέχει ο υπεύθυνος επιχειρήσεων τροφίμων στον τόπο προορισμού [...] σύμφωνα με την άμεσα εφαρμοστέα νομοθεσία της Ένωσης». Το άρθρο 1, παράγραφος 3, της αποφάσεως αυτής διευκρινίζει ότι η εν λόγω κανονιστική απόφαση «εφαρμόζεται μόνον όταν ο τόπος προορισμού είναι ο τόπος αρχικής παραλαβής».

⁶ Η κανονιστική απόφαση 172/2015, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, αφορούσε ορισμένα είδη φρέσκων φρούτων, ορισμένα είδη φρέσκων κηπευτικών, τις πατάτες, τις παπαρούνες, τα συμπληρώματα διατροφής, καθώς και τα τρόφιμα ζωικής προέλευσης σχεδόν στο σύνολό τους.

⁷ Όπως τούτο προκύπτει από το άρθρο 2 της κανονιστικής αποφάσεως 172/2015.

⁸ Όπως τούτο προκύπτει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως 172/2015.

⁹ Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της ως άνω κανονιστικής αποφάσεως περιλαμβάνει τον κατάλογο των τροφίμων που υπόκεινται σε υποχρέωση κοινοποίησης πριν από την άφιξή τους στο τσεχικό έδαφος. Το σημείο e του καταλόγου αυτού αφορά, συγκεκριμένα, τα συμπληρώματα διατροφής.

Από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο g, του νόμου περί τροφίμων προκύπτει ότι ως συμπλήρωμα διατροφής ορίζεται το «τρόφιμο που αποσκοπεί στη συμπλήρωση της συνήθους διατροφής, το οποίο αποτελεί συμπυκνωμένη πηγή βιταμινών και ανόργανων συστατικών ή άλλων ουσιών με θρεπτική ή φυσιολογική επίδραση, που περιέχονται στο τρόφιμο μεμονωμένα ή σε συνδυασμό, και το οποίο προορίζεται για άμεση κατανάλωση σε μικρές μετρημένες ποσότητες».

αυτού, η PRAGON άσκησε αναίρεση ενώπιον του Nejvyšší správní soud (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, Τσεχική Δημοκρατία), το οποίο, με απόφαση της 10ης Μαΐου 2023, αναίρεσε την απόφαση του περιφερειακού δικαστηρίου Πράγας και ανέπεμψε την υπόθεση στο ίδιο δικαστήριο προκειμένου να εξετάσει, ειδικότερα, τη συμβατότητα της κανονιστικής αποφάσεως 172/2015 προς το δίκαιο της Ένωσης. Στις 12 Οκτωβρίου 2023 το περιφερειακό δικαστήριο Πράγας έκρινε ότι η υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης είναι σύμφωνη προς το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού (ΕΕ) 2017/625¹⁰ και, συνακόλουθα, απέρριψε εκ νέου την προσφυγή της PRAGON.

7. Ακολούθως, η εν λόγω εταιρία άσκησε δεύτερη αναίρεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ενώπιον του οποίου υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η υποχρέωση κοινοποίησης που προβλέπει η κανονιστική απόφαση 172/2015 συνεπάγεται ότι τα εμπορεύματα δεν μπορούν να παραδοθούν στην Τσεχική Δημοκρατία παρά μόνον τουλάχιστον 24 ώρες μετά την παραγγελία τους και ότι τούτο συνιστά μη δασμολογικό φραγμό που παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης. Επιπλέον, η PRAGON υποστηρίζει ότι τα τρόφιμα που βρίσκονται εκτός τσεχικού εδάφους υφίστανται διακριτική μεταχείριση σε σχέση με εκείνα τα οποία βρίσκονται ήδη εντός του εδάφους αυτού και τα οποία δεν υπόκεινται σε υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης και, επομένως, μπορούν να διατεθούν στο εμπόριο αμέσως. Η PRAGON ισχυρίζεται ότι η κανονιστική απόφαση 172/2015 παραβιάζει προδήλως την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

8. Από την πλευρά του, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται κατά πόσον η υποχρέωση κοινοποίησης προς την αρχή ελέγχου, προ 24 ωρών, κάθε άφιξης από άλλο κράτος μέλος τροφίμων μνημονευόμενων στην κανονιστική απόφαση 172/2015 είναι συμβατή προς το δίκαιο της Ένωσης, ενώ η εγχώρια παράδοση τροφίμων της ίδιας κατηγορίας κινδύνου δεν υπόκειται στην υποχρέωση αυτή. Επιπλέον, η υποχρέωση κοινοποίησης συνεπάγεται πιο σύνθετη διαδικασία παράδοσης, η οποία έχει και μεγαλύτερο κόστος, πράγμα που θα μπορούσε να αποτρέψει τους υπευθύνους επιχειρήσεων του τομέα από το να εμπορεύονται τα εν λόγω τρόφιμα στην τσεχική επικράτεια. Επομένως, η κανονιστική απόφαση 172/2015 ενδέχεται να συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 36 ΣΛΕΕ. Ένα τέτοιο μέτρο θα μπορούσε πάντως να δικαιολογείται υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης. Επίσης, το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/265 επιβάλλει ορισμένη σχέσης αναλογικότητας. Ο συστηματικός χαρακτήρας της υποχρέωσης κοινοποίησης κάνει το αιτούν δικαστήριο να αμφιβάλλει για την αναλογικότητά της.

¹⁰ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2017, για τους επίσημους ελέγχους και τις άλλες επίσημες δραστηριότητες που διενεργούνται με σκοπό την εξασφάλιση της εφαρμογής της νομοθεσίας για τα τρόφιμα και τις ζωοτροφές και των κανόνων για την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων, την υγεία των φυτών και τα φυτοπροστατευτικά προϊόντα, για την τροποποίηση των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 999/2001, (ΕΚ) αριθ. 396/2005, (ΕΚ) αριθ. 1069/2009, (ΕΚ) αριθ. 1107/2009, (ΕΕ) αριθ. 1151/2012, (ΕΕ) αριθ. 652/2014, (ΕΕ) 2016/429 και (ΕΕ) 2016/2031, των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1/2005 και (ΕΚ) αριθ. 1099/2009 και των οδηγιών του Συμβουλίου 98/58/ΕΚ, 1999/74/ΕΚ, 2007/43/ΕΚ, 2008/119/ΕΚ και 2008/120/ΕΚ και για την κατάργηση των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 854/2004 και (ΕΚ) αριθ. 882/2004, των οδηγιών του Συμβουλίου 89/608/ΕΟΚ, 89/662/ΕΟΚ, 90/425/ΕΟΚ, 91/496/ΕΟΚ, 96/23/ΕΚ, 96/93/ΕΚ και 97/78/ΕΚ και της απόφασης 92/438/ΕΟΚ του Συμβουλίου (κανονισμός για τους επίσημους ελέγχους) (ΕΕ 2017, L 95, σ. 1). Κατά τον χρόνο διενέργειας του επίμαχου στην κύρια δίκη ελέγχου, ο κανονισμός 2017/625 είχε τροποποιηθεί από τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2019/478 της Επιτροπής, της 14ης Ιανουαρίου 2019, για την τροποποίηση του [κανονισμού 2017/625] όσον αφορά τις κατηγορίες των φορτίων που υπόκεινται σε επίσημους ελέγχους σε συννοριακούς σταθμούς ελέγχου (ΕΕ 2019, L 82, σ. 4), καθώς και από τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2019/2127 της Επιτροπής, της 10ης Οκτωβρίου 2019, για την τροποποίηση του [κανονισμού 2017/625] όσον αφορά την ημερομηνία εφαρμογής ορισμένων διατάξεων των οδηγιών του Συμβουλίου 91/496/ΕΟΚ, 97/78/ΕΚ και 2000/29/ΕΚ (ΕΕ 2019, L 321, σ. 111).

Το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625 ορίζει ότι, «[σ]τον βαθμό που είναι απολύτως αναγκαίο για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων, τα κράτη μέλη προορισμού μπορούν να απαιτούν από τους υπευθύνους επιχειρήσεων στους οποίους παραδίδονται ζώα ή αγαθά από άλλο κράτος μέλος να αναφέρουν την άφιξη τέτοιων ζώων ή αγαθών».

9. Οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου αφορούν επίσης την έκταση της υποχρέωσης παροχής πληροφοριών. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται μήπως θα ήταν πιο κατάλληλο και σύμφωνο με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης οι πληροφορίες να απαιτούνται κατά τον χρόνο άφιξης των εμπορευμάτων και να αφορούν στοχευμένα τους υφιστάμενους κινδύνους.

10. Τέλος, ενώ το αιτούν δικαστήριο αμφιβάλλει κατά πόσον η προβλεπόμενη από την κανονιστική απόφαση 172/2015 συστηματική υποχρέωση προηγούμενης παροχής πληροφοριών είναι αναλογική σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, επισημαίνει ότι οι αμφιβολίες αυτές είναι ακόμη μεγαλύτερες όσον αφορά την ειδική κατηγορία τροφίμων που συνίσταται από τα συμπληρώματα διατροφής, των οποίων η φύση είναι πολύ διαφορετική σε σχέση με τα λοιπά τρόφιμα που απαριθμούνται στην εν λόγω κανονιστική απόφαση. Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι η κανονιστική απόφαση 172/2015 τροποποιήθηκε το 2024¹¹. Ο κατάλογος των τροφίμων που υπόκεινται στην υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης περιορίστηκε σε 5 κατηγορίες τροφίμων, μεταξύ των οποίων εξακολουθούν να περιλαμβάνονται τα συμπληρώματα διατροφής λόγω του κινδύνου από την πιθανή παρουσία αναβολικών, φαρμακευτικών ουσιών, ορμονών και άλλων επικίνδυνων προσμείξεων, όπως βαρέων μετάλλων ή αρωματικών υδρογονανθράκων¹². Το αιτούν δικαστήριο αμφιβάλλει, εντούτοις, κατά πόσον τούτο αρκεί για να δικαιολογήσει την παρουσία τους στον κατάλογο των τροφίμων επί των οποίων εφαρμόζεται η υποχρέωση κοινοποίησης και παροχής πληροφοριών.

11. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Τσεχική Δημοκρατία) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και, με απόφαση που περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 24 Σεπτεμβρίου 2024, να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αντιτίθεται το άρθρο 34 ΣΛΕΕ, λαμβανομένων υπόψη του άρθρου 36 ΣΛΕΕ και του άρθρου 9, παράγραφος 7, του [κανονισμού 2017/625], σε εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει στον παραλήπτη συμπληρωμάτων διατροφής από άλλο κράτος μέλος γενική υποχρέωση να πραγματοποιεί κοινοποίηση, τουλάχιστον προ 24 ωρών, σχετικά με την άφιξή τους στον τόπο προορισμού, παρέχοντας παράλληλα τις πληροφορίες που είναι αναγκαίες για την ανάλυση του κινδύνου και τον προγραμματισμό των επίσημων ελέγχων;»

12. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η PRAGON, η Τσεχική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι οποίες ανέπτυξαν επίσης προφορικά τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη ενώπιον του Δικαστηρίου στις 18 Σεπτεμβρίου 2025.

II. Ανάλυση

13. Από την τσεχική ρύθμιση προκύπτει ότι οι υπεύθυνοι επιχειρήσεων υποχρεούνται, όταν εισάγουν στο τσεχικό έδαφος ορισμένα τρόφιμα, μεταξύ των οποίων τα συμπληρώματα διατροφής, να ενημερώνουν την εθνική αρχή ελέγχου γεωργικών προϊόντων και τροφίμων, τουλάχιστον 24 ώρες πριν από την άφιξη των εν λόγω τροφίμων στον τόπο προορισμού, σχετικά με την επικείμενη άφιξη¹³. Ο παραλήπτης τροφίμων από άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα πρέπει να αναφέρει στην ως άνω αρχή το είδος των εν λόγω τροφίμων· την προς παράδοση ποσότητα· το

¹¹ Με την κανονιστική απόφαση 235/2024.

¹² Όπως τούτο προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση της κανονιστικής αποφάσεως 235/2024, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 2024.

¹³ Από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι η τσεχική ρύθμιση προέβλεπε αρχικά υποχρέωση κοινοποίησης εντός προθεσμίας 48 ωρών πριν από την άφιξη στο έδαφος· βλ. σημείο 5 της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως και σημείο 46 των γραπτών παρατηρήσεων της Τσεχικής Κυβερνήσεως.

κράτος μέλος ή την τρίτη χώρα προέλευσης, καθώς και το όνομα και τη διεύθυνση του αποστολέα· το όνομα, τη διεύθυνση και τον αναγνωριστικό αριθμό του παραλήπτη των εισαγόμενων τροφίμων και, τέλος, την ημερομηνία άφιξης στον τόπο προορισμού. Οι πληροφορίες αυτές παρέχονται μέσω εντύπου το οποίο συμπληρώνεται διαδικτυακά¹⁴.

14. Επομένως, η PRAGON, ως εταιρία που εισάγει συμπληρώματα διατροφής υπέχει υποχρέωση να κοινοποιεί συστηματικά κάθε άφιξη συμπληρωμάτων διατροφής από άλλα κράτη μέλη. Στα υπομνήματά της, η εν λόγω εταιρία ανέφερε, χωρίς να αντικρουστεί από την Τσεχική Κυβέρνηση, ότι από τις 21 Σεπτεμβρίου 2016 έχει προβεί σε 142 κοινοποιήσεις.

15. Με το μοναδικό προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί για δεύτερη φορά της ίδιας εθνικής διαφοράς, ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί σχετικά τη συμβατότητα της τσεχικής ρύθμισης που μόλις περιέγραψα προς το δίκαιο της Ένωσης. Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει, στο ερώτημά του, τόσο τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου όσο και τον κανονισμό 2017/625, είναι αναγκαίο να καθοριστεί το πλαίσιο αναλύσεως, προκειμένου να προσδιοριστεί ο κανόνας του δικαίου της Ένωσης υπό το πρίσμα του οποίου πρέπει να εξεταστεί η τσεχική νομοθεσία.

A. Προσδιορισμός του πλαισίου αναλύσεως

16. Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι, κατά πάγια νομολογία, όταν ένα ζήτημα έχει αποτελέσει αντικείμενο πλήρους εναρμονίσεως σε επίπεδο Ένωσης, κάθε σχετικό εθνικό μέτρο πρέπει να εκτιμάται υπό το πρίσμα των διατάξεων του συγκεκριμένου μέτρου εναρμονίσεως και όχι υπό το πρίσμα των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου¹⁵.

17. Συντασσόμενος με την άποψη της Τσεχικής Κυβέρνησης και της Επιτροπής, είμαι της γνώμης ότι οι μνημονευόμενες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου –ήτοι τα άρθρα 34 και 36 ΣΛΕΕ– δεν συνιστούν το πλαίσιο αναλύσεως για την απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα που έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο.

18. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τους επίσημους ελέγχους που αποσκοπούν στη διασφάλιση της τηρήσεως της ενωσιακής νομοθεσίας για τα τρόφιμα¹⁶, πρόκειται για ζήτημα το οποίο έχει εναρμονιστεί με τον κανονισμό 2017/625.

19. Στην αιτιολογική σκέψη 3 του εν λόγω κανονισμού υπενθυμίζεται ότι «[η] νομοθεσία της Ένωσης προβλέπει ένα σύνολο εναρμονισμένων κανόνων για να διασφαλίζει ότι τα τρόφιμα [...] είναι ασφαλή και υγιεινά και ότι οι δραστηριότητες οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν αντίκτυπο στην ασφάλεια της αγροδιατροφικής αλυσίδας [...] εκτελούνται σύμφωνα με συγκεκριμένες απαιτήσεις». Στη συνέχεια, ο νομοθέτης της Ένωσης υπενθυμίζει ότι «[η] αρμοδιότητα για την επιβολή της νομοθεσίας της Ένωσης για την αγροδιατροφική αλυσίδα ανήκει στα κράτη μέλη, οι

¹⁴ Βλ. σημείο 5 της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

¹⁵ Βλ. αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-463/01, EU:C:2004:797, σκέψη 36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)· της 11ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Τσίπουρο) (C-91/18, EU:C:2019:600, σκέψη 44 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)· της 19ης Ιανουαρίου 2023, CİHEF κ.λπ. (C-147/21, EU:C:2023:31, σκέψη 26), και της 20ής Μαρτίου 2025, Anib κ.λπ. (C-728/22 έως C-730/22, EU:C:2025:200, σκέψη 65 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁶ Όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 178/2002. Βλ., επίσης, άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2017/625.

αρμόδιες αρχές των οποίων παρακολουθούν και εξακριβώνουν, με την οργάνωση επίσημων ελέγχων, ότι οι σχετικές απαιτήσεις της Ένωσης αποτελούν αντικείμενο αποτελεσματικής συμμόρφωσης και επιβολής»¹⁷.

20. Επιπλέον, από την αιτιολογική σκέψη 16 του κανονισμού 2017/625 προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός καταργεί και αντικαθιστά τον κανονισμό (ΕΚ) 882/2004¹⁸, ο οποίος είχε «καθορί[σει] ένα ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο για τη διενέργεια επίσημων ελέγχων» και είχε «παρ[άσχει] επίσης ένα ενοποιημένο νομικό πλαίσιο για την υποστήριξη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης όσον αφορά τη διενέργεια επίσημων ελέγχων σε όλη την αγροδιατροφική αλυσίδα». Ο κανονισμός 2017/625 επιδιώκει «τον εξορθολογισμό και την απλούστευση του γενικότερου νομοθετικού πλαισίου [ενσωματώνοντας τους] κανόνες που εφαρμόζονται στους επίσημους ελέγχους σε συγκεκριμένους τομείς [...] σε ένα ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο για τους επίσημους ελέγχους»¹⁹.

21. Επομένως, όπως προκύπτει από τη ρητή βούλησή του, ο νομοθέτης της Ένωσης επιδίωξε τη «διαμόρφωση εναρμονισμένου ενωσιακού πλαισίου για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων [...] σε όλη την αγροδιατροφική αλυσίδα»²⁰ και την «εξασφάλιση εναρμονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τους επίσημους ελέγχους και τις άλλες επίσημες δραστηριότητες που διενεργούνται για να διασφαλιστεί η εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης για την αγροδιατροφική αλυσίδα»²¹.

22. Ο κανονισμός 2017/625 θεσπίζει, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο α', κανόνες για τη διενέργεια των επίσημων ελέγχων, εφαρμόζεται δε «στους επίσημους ελέγχους που διενεργούνται για την εξακρίβωση της συμμόρφωσης με τους κανόνες [...] για την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης όσον αφορά τους τομείς [...] των τροφίμων και της ασφάλειας των τροφίμων»²².

23. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 2017/625 ορίζει ότι επίσημοι έλεγχοι είναι «οι δραστηριότητες που πραγματοποιούνται από τις αρμόδιες αρχές [...] ώστε να εξακριβώνεται [...] η συμμόρφωση των υπευθύνων επιχειρήσεων με τον παρόντα κανονισμό και με τους κανόνες που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 2».

24. Το άρθρο 3 του κανονισμού 2017/625 παραπέμπει στο άρθρο 2 του κανονισμού 178/2002 για τον ορισμό των τροφίμων, τα οποία πρέπει, επομένως, να νοούνται ως «ουσίες ή προϊόντα, είτε αυτά έχουν υποστεί πλήρη ή μερική επεξεργασία είτε όχι, τα οποία προορίζονται για βρώση από τον άνθρωπο ή αναμένεται ευλόγως ότι θα χρησιμεύσουν για τον σκοπό αυτόν».

25. Το ότι τα συμπληρώματα διατροφής ανήκουν στην κατηγορία των τροφίμων ορίζεται από την οδηγία 2002/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Ιουνίου 2002, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών περί των συμπληρωμάτων διατροφής²³, από την οποία προκύπτει ότι τα συμπληρώματα διατροφής είναι «τρόφιμα με σκοπό τη συμπλήρωση της συνήθους δίαιτας, τα οποία αποτελούν συμπυκνωμένες πηγές θρεπτικών συστατικών ή άλλων ουσιών με θρεπτικές ή φυσιολογικές επιδράσεις, μεμονωμένων ή σε

¹⁷ Αιτιολογική σκέψη 15 του κανονισμού 2017/625.

¹⁸ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τη διενέργεια επίσημων ελέγχων της συμμόρφωσης προς τη νομοθεσία περί ζωοτροφών και τροφίμων και προς τους κανόνες για την υγεία και την καλή διαβίωση των ζώων (ΕΕ 2004, L 165, σ. 1).

¹⁹ Αιτιολογική σκέψη 19 του κανονισμού 2017/625.

²⁰ Αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού 2017/625. Η αντίληψη περί ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου επαναλαμβάνεται στην αιτιολογική σκέψη 43 του ίδιου κανονισμού.

²¹ Αιτιολογική σκέψη 99 του κανονισμού 2017/625.

²² Άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 2017/625.

²³ ΕΕ 2002, L 183, σ. 51.

συνδυασμό, και τα οποία διατίθενται στο εμπόριο σε δοσιμετρικές μορφές, ήτοι μορφές παρουσίασης όπως κάψουλες, παστίλιες, δισκία, χάπια και άλλες παρόμοιες μορφές, καθώς και φακελάκια σκόνης, φύσιγγες υγρού προϊόντος, φιαλίδια με σταγονόμετρο, και άλλες παρόμοιες μορφές υγρών και κόνεων που προορίζονται να ληφθούν σε προμετρημένες μικρές μοναδιαίες ποσότητες»²⁴.

26. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, ο κανονισμός 2017/625 έχουν εναρμονίσει πλήρως τους κανόνες για τους επίσημους ελέγχους των τροφίμων, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται τα συμπληρώματα διατροφής.

27. Η απαίτηση κοινοποίησης πριν από την άφιξη των συμπληρωμάτων διατροφής από κράτος μέλος της Ένωσης στο τσεχικό έδαφος συνιστά μία από τις πρακτικές ρυθμίσεις των επίσημων ελέγχων κατά την έννοια του κανονισμού 2017/625, θεσπίστηκε δε, όπως επισήμανε η Τσεχική Κυβέρνηση, για τους σκοπούς της ανάλυσης του κινδύνου βάσει του κανονισμού 178/2002.

28. Δεδομένου ότι εμπίπτει στον τομέα που διέπεται από τις διατάξεις εναρμονίσεως του κανονισμού 2017/625, η απαίτηση προηγούμενης κοινοποίησης πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα των διατάξεων του εν λόγω κανονισμού και, ειδικότερα, του άρθρου 9, παράγραφος 7, αυτού.

B. Επί της έννοιας και του περιεχομένου του άρθρου 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625

29. Για την ερμηνεία διατάξεως του δικαίου της Ένωσης, η ανάλυση επιβάλλεται κατά παράδοση να εκκινεί από την εξέταση του γράμματος της διατάξεως²⁵. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625 προβλέπει ότι, «[σ]τον βαθμό που είναι απολύτως αναγκαίο για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων», τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από τους υπευθύνους επιχειρήσεων να αναφέρουν την άφιξη στο έδαφός τους αγαθών από άλλο κράτος μέλος. Από την ερμηνεία της διατάξεως αυτής μπορεί να συναχθεί ότι ο κανονισμός 2017/625 στηρίζεται στην αρχή ότι μια τέτοια άφιξη δεν συνεπάγεται υποχρέωση προηγούμενης ενημέρωσης των αρμόδιων αρχών και ότι μόνον κατ' εξαίρεση μπορούν τα κράτη μέλη να προβλέπουν τέτοια υποχρέωση. Τα κράτη μέλη που επιθυμούν να κάνουν χρήση της ευχέρειας αυτής υποχρεούνται να στηρίζουν την πρακτική τους σε απαιτήσεις που απορρέουν από την οργάνωση των επίσημων ελέγχων, η δε προηγούμενη κοινοποίηση της άφιξης των τροφίμων μπορεί να επιτραπεί μόνο στον βαθμό που είναι απολύτως αναγκαία για την οργάνωση αυτή. Ως μέτρο παρεκκλίσεως από την ελεύθερη κυκλοφορία των τροφίμων στο έδαφος της Ένωσης, το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625 πρέπει να ερμηνεύεται στενά.

30. Εξάλλου, από το κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625 προκύπτει ότι η διάταξη αυτή περιλαμβάνεται στο άρθρο που αφορά τους γενικούς κανόνες για τους επίσημους ελέγχους. Οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να διενεργούν επίσημους ελέγχους σε όλους τους υπευθύνους επιχειρήσεων –οι οποίοι φέρουν την πρωταρχική ευθύνη για την ασφάλεια των τροφίμων²⁶ και οι οποίοι οφείλουν να συνεργάζονται για τη

²⁴ Άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2002/46.

²⁵ Από πλούσια νομολογία, βλ. απόφαση της 4 Σεπτεμβρίου 2025, Kwizda Pharma II (C-451/24, EU:C:2025:663, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²⁶ Βλ. αιτιολογική σκέψη 30 και άρθρο 17, παράγραφος 1, του κανονισμού 178/2002. Βλ., επίσης, όσον αφορά την ενωσιακή νομοθεσία για την υγιεινή των τροφίμων, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2011, Albrecht κ.λπ. (C-382/10, EU:C:2011:639, σκέψη 20).

διενέργεια των επίσημων ελέγχων²⁷—, τακτικά, με βάση τον κίνδυνο²⁸ και με την κατάλληλη συχνότητα, λαμβάνοντας υπόψη τους εντοπιζόμενους κινδύνους, κάθε πληροφορία από την οποία προκύπτει ότι οι καταναλωτές ενδέχεται να παραπλανηθούν, το ιστορικό των υπευθύνων επιχειρήσεων, την αξιοπιστία και τα αποτελέσματα των ιδίων ελέγχων που διενεργούν οι υπεύθυνοι επιχειρήσεων ή οποιαδήποτε πληροφορία υποδηλώνει ενδεχόμενη μη συμμόρφωση με τη νομοθεσία της Ένωσης για τα τρόφιμα²⁹.

31. Οι έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται σε «οποιοδήποτε στάδιο της παραγωγής, της μεταποίησης, της διανομής και της χρήσης» των αγαθών³⁰ και να προσαρμόζονται ανάλογα με τις καταστάσεις και, ειδικότερα, ανάλογα με το εάν τα τρόφιμα βρίσκονται ήδη στο έδαφος της Ένωσης ή εισέρχονται σε αυτό³¹.

32. Επιπλέον, η ερμηνεία του άρθρου 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625 πρέπει να συμπληρωθεί με την αιτιολογική σκέψη 37 του εν λόγω κανονισμού, η οποία κάνει λόγο για τη συνδρομή «εξαιρετικών περιστάσεων» προκειμένου τα κράτη μέλη να έχουν τη δυνατότητα να απαιτούν προηγούμενη ενημέρωση σχετικά με την άφιξη αγαθών από άλλα κράτη μέλη. Τούτο αντιδιαστέλλεται σαφώς προς την υποχρεωτική και συστηματική προηγούμενη κοινοποίηση που προβλέπει εξάλλου ο εν λόγω κανονισμός για ορισμένες κατηγορίες τροφίμων που εισέρχονται στην Ένωση³².

33. Επιπλέον, η αιτιολογική σκέψη 34 του κανονισμού 2017/625 καλεί τις αρμόδιες αρχές να «οργανώνουν και να πραγματοποιούν δραστηριότητες επίσημων ελέγχων λαμβάνοντας υπόψη τα συμφέροντα [των υπευθύνων επιχειρήσεων] και περιορίζοντας τον φόρτο αυτό στο ελάχιστο που απαιτείται για τη διενέργεια αποδοτικών και αποτελεσματικών επίσημων ελέγχων».

34. Δεδομένου ότι η διαφορά της κύριας δίκης αφορά τα συμπληρώματα διατροφής, στο κανονιστικό πλαίσιο του άρθρου 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625 πρέπει να προστεθεί και η οδηγία 2002/46, από την οποία προκύπτει, αφενός, ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα συμπληρώματα διατροφής να δύνανται να διατίθενται στο εμπόριο εντός της Ένωσης μόνον εφόσον ανταποκρίνονται στους κανόνες που προβλέπει η εν λόγω οδηγία³³ και, αφετέρου, ότι τα κράτη μέλη δύνανται να απαιτούν από τον παρασκευαστή ή τον υπεύθυνο για τη θέση του προϊόντος σε κυκλοφορία στο έδαφός τους να γνωστοποιεί στην αρμόδια αρχή την εν λόγω θέση σε κυκλοφορία, διαβιβάζοντας υπόδειγμα της επισήμανσης που χρησιμοποιείται για το οικείο προϊόν³⁴. Επισημαίνω, συναφώς, ότι ένα τρόφιμο το οποίο συμμορφώνεται προς τις τομεακές ενωσιακές διατάξεις πρέπει να θεωρείται ως ασφαλές³⁵, γεγονός το οποίο δεν εμποδίζει τις

²⁷ Βλ. άρθρο 15 του κανονισμού 2017/625.

²⁸ Ο κίνδυνος ορίζεται ως «συνάρτηση της πιθανότητας δυσμενούς επίδρασης στην υγεία των ανθρώπων, των ζώων ή των φυτών, στην καλή μεταχείριση των ζώων ή στο περιβάλλον και της σοβαρότητας της επίδρασης αυτής, συνεπεία παράγοντα κινδύνου» (άρθρο 3, σημείο 24, του κανονισμού 2017/625). Η δε ανάλυση του κινδύνου ορίζεται ως «η διαδικασία που αποτελείται από τρεις αλληλένδετες συνιστώσες: αξιολόγηση του κινδύνου, διαχείριση του κινδύνου και ενημέρωση σχετικά με τον κίνδυνο» (άρθρο 3, σημείο 10, του κανονισμού 178/2002).

²⁹ Βλ., αντιστοίχως, άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχεία α' έως ε', του κανονισμού 2017/625.

³⁰ Άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 2017/625.

³¹ Βλ. άρθρο 9, παράγραφος 6, του κανονισμού 2017/625.

³² Βλ. αιτιολογική σκέψη 53, άρθρο 47, παράγραφος 1, και άρθρο 56, παράγραφος 3, στοιχείο α', και παράγραφος 4, του κανονισμού 2017/625. Η Επιτροπή εξέδωσε τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2024/2104 της Επιτροπής, της 27ης Ιουνίου 2024, για τη συμπλήρωση του [κανονισμού 2017/625] σχετικά με τις περιπτώσεις στις οποίες και τις συνθήκες υπό τις οποίες οι αρμόδιες αρχές μπορούν να ζητούν από τους υπευθύνους επιχειρήσεων να κοινοποιούν την άφιξη ορισμένων αγαθών που εισέρχονται στην Ένωση (ΕΕ L, 2024/2104).

³³ Βλ. άρθρο 3 της οδηγίας 2002/46.

³⁴ Βλ. άρθρο 10 της οδηγίας 2002/46.

³⁵ Βλ. άρθρο 14, παράγραφος 7, του κανονισμού 178/2002.

αρμόδιες αρχές να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να επιβάλουν περιορισμούς στη διάθεσή του στην αγορά ή να απαιτήσουν την απόσυρσή του από την αγορά αποκλειστικώς και μόνον «όταν συντρέχουν λόγοι υποψίας ότι, παρά τη συμμόρφωσή του, το τρόφιμο είναι μη ασφαλές»³⁶.

35. Όσον αφορά την τελολογική ερμηνεία, ο κανονισμός 2017/625 διέπει τους επίσημους ελέγχους οι οποίοι είναι ουσιώδους σημασίας για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης των τροφίμων με την εφαρμοστέα εντός της Ένωσης νομοθεσία και, ειδικότερα, με τους κανόνες που έχουν θεσπιστεί για την προστασία της υγείας των ανθρώπων³⁷. Ο κανονισμός αυτός αποτελεί συνέχεια του κανονισμού 882/2004, τον οποίο αντικατέστησε και ο οποίος είχε «βελτιώσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα των επίσημων ελέγχων, την επιβολή της νομοθεσίας της Ένωσης για την αγροδιατροφική αλυσίδα και το επίπεδο προστασίας από τους κινδύνους για την υγεία των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών [...]»³⁸.

36. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ο κανονισμός 2017/625 εκδόθηκε βάσει του άρθρου 43, παράγραφος 2, του άρθρου 114 και του άρθρου 168, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΣΛΕΕ. Θεσπίζοντας το άρθρο 9, παράγραφος 7, του εν λόγω κανονισμού, ο νομοθέτης της Ένωσης είχε την πρόθεση να επιδιώξει συγκεκριμένη ισορροπία μεταξύ της ελεύθερης κυκλοφορίας των τροφίμων και ενός υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας των ανθρώπων και των ζώων καθώς και του περιβάλλοντος³⁹. Ο νομοθέτης της Ένωσης είχε επίσης ως γνώμονα τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών και τη διατήρηση της εμπιστοσύνης τους⁴⁰.

37. Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625 συγκεκριμενοποιεί, στο παράγωγο δίκαιο, ένα συνταγματικής ισχύος ενωσιακό οικονομικό πρότυπο. Συνεπώς, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί λαμβανομένων υπόψη των ακόλουθων θεμελιωδών στοιχείων: της αναζήτησης υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας των ανθρώπων στο πλαίσιο μιας λειτουργικής εσωτερικής αγοράς· της απαίτησης για αποτελεσματικούς ελέγχους χωρίς επιβάρυνση των υπευθύνων επιχειρήσεων με υπερβολικό διοικητικό φόρτο και, τέλος, του διαφοροποιημένου νομικού καθεστώτος για τα εμπορεύματα που βρίσκονται ήδη στο έδαφος της Ένωσης και υπόκεινται ήδη σε τομεακούς κανόνες.

38. Λαμβανομένων υπόψη των ως άνω θεμελιωδών στοιχείων, πρέπει να εξεταστεί εν προκειμένω η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση⁴¹.

³⁶ Άρθρο 14, παράγραφος 8, του κανονισμού 178/2002.

³⁷ Βλ. αιτιολογική σκέψη 53 του κανονισμού 2017/625 όσον αφορά τους ελέγχους κατά την είσοδο στην Ένωση.

³⁸ Αιτιολογική σκέψη 16 του κανονισμού 2017/625.

³⁹ Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 2023, CİHEF κ.λπ. (C-147/21, EU:C:2023:31, σκέψη 64).

⁴⁰ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 2 και 3, άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', και άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 2017/625.

⁴¹ Όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, η Επιτροπή φαίνεται ότι έχει ήδη αμφισβητήσει τη συμβατότητα της επίμαχης ρύθμισης προς το δίκαιο της Ένωσης αποστέλλοντας στις 24 Ιανουαρίου 2019 προειδοποιητική επιστολή προς την Τσεχική Δημοκρατία. Κατά τον χρόνο ανάπτυξης των παρούσων προτάσεων, η διαδικασία (η οποία, όπως ανέφερε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, έχει, προς το παρόν, «παγώσει») βρίσκεται ακόμη στο στάδιο πριν από την άσκηση προσφυγής, ενώ η τελευταία επίσημη πράξη της διαδικασίας αυτής χρονολογείται από τον Νοέμβριο του 2021.

Γ. Επί της συμβατότητας της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής ρύθμισης προς το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625

39. Κατά την Τσεχική Κυβέρνηση, οι εθνικές αρχές χρειάζονται την προηγούμενη κοινοποίηση και τις πληροφορίες που τη συνοδεύουν προκειμένου να διασφαλίσουν την αποτελεσματικότητα των ελέγχων σχετικά με την τήρηση των απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, ειδικότερα δε των κανόνων για την ασφάλεια των τροφίμων. Είναι ουσιώδους σημασίας οι έλεγχοι να μπορούν να οργανώνονται ήδη από το πρώτο στάδιο της αλυσίδας διανομής στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, καθόσον οι αρμόδιες αρχές δεν διαθέτουν προηγούμενη ενημέρωση για τα τρόφιμα αυτά.

40. Κατ' αρχάς, επισημαίνω ότι, βεβαίως, ένα καθεστώς συστηματικής προηγούμενης κοινοποίησης καθιστά δυνατή την πληρέστερη ενημέρωση των εθνικών αρχών που είναι επιφορτισμένες με την οργάνωση των επίσημων ελέγχων. Εντούτοις, ένα τέτοιο καθεστώς δεν λαμβάνει υπόψη, σε μια τέτοια περίπτωση, τον έτερο σκοπό που επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης, ο οποίος αφορά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

41. Επιπλέον, η κανονιστική απόφαση 172/2015 δεν λαμβάνει υπόψη την προέλευση των τροφίμων και επιβάλλει στους υπευθύνους επιχειρήσεων την ίδια υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης είτε πρόκειται για τρόφιμα προερχόμενα από κράτος μέλος της Ένωσης είτε για τρόφιμα προερχόμενα από τρίτες χώρες⁴². Αυτή η έλλειψη διάκρισης ανάλογα με την προέλευση των τροφίμων δεν συνάδει με τον κανονισμό 2017/625⁴³.

42. Εξάλλου, η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση φαίνεται ότι δεν είναι επαρκώς στοχευμένη τόσο ως προς τα τρόφιμα που αφορά όσο και ως προς τους προβαλλόμενους κινδύνους και την περίοδο κατά την οποία απαιτείται η προηγούμενη κοινοποίηση.

43. Συγκεκριμένα, αφενός, η υπαγωγή όλων των συμπληρωμάτων διατροφής στην επίμαχη απαίτηση δεν φαίνεται «απολύτως αναγκαία», καθόσον πρέπει, εκ του συνόλου των συμπληρωμάτων αυτών, να μπορεί να γίνει διάκριση εκείνων που χρήζουν περισσότερης εποπτείας και, επομένως, ελέγχων. Η οδηγία 2002/46 προβλέπει, για παράδειγμα, ότι «τα κράτη μέλη μπορούν, σύμφωνα με τους κανόνες της Συνθήκης, να εξακολουθήσουν να εφαρμόζουν υπάρχοντες εθνικούς περιορισμούς ή απαγορεύσεις στο εμπόριο συμπληρωμάτων διατροφής τα οποία περιέχουν βιταμίνες ή ανόργανα στοιχεία που δεν αναφέρονται στο παράρτημα I ή υπό μορφή ουσιών που δεν αναφέρονται στο παράρτημα II»⁴⁴.

44. Παρατηρώ επίσης ότι από τη δικογραφία δεν προκύπτει ότι η Τσεχική Δημοκρατία έχει κάνει χρήση της παρεχόμενης από την οδηγία 2002/46 δυνατότητας να απαιτείται, για τη διευκόλυνση των ελέγχων, η διαβίβαση του υποδείγματος επισήμανσης⁴⁵, το οποίο θα μπορούσε να αποτελεί μια πρώτη πηγή ενημέρωσης για τις αρχές. Λαμβανομένης υπόψη αυτής της δυνατότητας που παρέχει το δίκαιο της Ένωσης, η Τσεχική Κυβέρνηση δεν κατόρθωσε να αποδείξει για ποιον λόγο

⁴² Από την παρέμβαση της Επιτροπής για την έκδοση του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 2024/2104 μπορεί να συναχθεί ότι ακόμη και τα τρόφιμα από τρίτες χώρες για τα οποία ο κανονισμός 2017/625 δεν προβλέπει υποχρέωση κοινοποίησης της άφιξής τους στο έδαφος της Ένωσης μπορούν να υπόκεινται σε τέτοια υποχρέωση μόνον υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει ο εν λόγω κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός.

⁴³ Βλ. σημείο 37 των παρουσών προτάσεων.

⁴⁴ Άρθρο 4, παράγραφος 7, της οδηγίας 2002/46.

⁴⁵ Βλ. σημείο 34 των παρουσών προτάσεων.

η υπαγωγή όλων των συμπληρωμάτων διατροφής στην υποχρέωση κοινοποίησης πριν από την άφιξή τους στο έδαφος της Ένωσης είναι απολύτως αναγκαία για τη διενέργεια των επίσημων ελέγχων⁴⁶.

45. Αφετέρου, όσον αφορά τους προβαλλόμενους κινδύνους, επισημαίνω επίσης ότι η Τσεχική Κυβέρνηση στηρίζεται σε υπερβολικά γενικούς ισχυρισμούς περί του ότι τα συμπληρώματα διατροφής περιέχουν συχνά δόσεις πολύ συμπυκνωμένων προϊόντων και περί της παρουσίας αναβολικών ουσιών, φαρμάκων, ορμονών και άλλων απαγορευμένων προϊόντων ή άλλων απαγορευμένων μορφών ανόργανων συστατικών, μετάλλων, προσμείξεων ή αρωματικών υδρογονανθράκων.

46. Τέλος, η συστηματική υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης η οποία αφορά, σε μόνιμη βάση, ολόκληρη κατηγορία τροφίμων δεν φαίνεται να συνάδει με τη λογική που επικράτησε κατά τη θέσπιση του άρθρου 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625, δεδομένου ότι αποτελεί το ακριβώς αντίθετο από μέτρο «απολύτως αναγκαίο» για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων, και ενώ δεν προβλέπεται καμία επαναξιολόγηση της καταστάσεως βάσει ορισμένου και τακτικού χρονοδιαγράμματος.

47. Πέραν του μη επαρκώς στοχευμένου χαρακτήρα της, είναι δύσκολο να γίνει δεκτό ότι η υποχρέωση αυτή είναι απολύτως αναγκαία και με βάση τον στατιστικό πίνακα που προσκόμισε η PRAGON⁴⁷. Από τον εν λόγω πίνακα προκύπτει ότι το 2015 υποβλήθηκαν 175 938 κοινοποιήσεις στις τσεχικές αρχές έναντι 3 128 διενεργηθέντων ελέγχων. Το 2022 οι ίδιες αρχές έλαβαν 280 202 κοινοποιήσεις έναντι 767 διενεργηθέντων ελέγχων. Μεταξύ 2015 και 2022, ο αριθμός των κοινοποιήσεων αυξήθηκε κατά 59 %, ενώ, κατά την ίδια περίοδο, οι έλεγχοι μειώθηκαν κατά 75 %⁴⁸. Η Τσεχική Κυβέρνηση παραδέχθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι έλεγχος πραγματοποιείται μόνο στο 0,5 % των κοινοποιούμενων εισαγωγών, εξηγώντας ότι η προθεσμία των 24 ωρών πριν από την άφιξη παρέχει στις αρχές τη δυνατότητα να αναλύσουν τους κινδύνους και να κρίνουν εάν είναι αναγκαία ή όχι η διενέργεια ελέγχου βάσει των πληροφοριών που συνοδεύουν την κοινοποίηση. Συνεπώς, έχω την εντύπωση ότι η Τσεχική Κυβέρνηση παραδέχθηκε εμμέσως την πρόδηλη δυσαναλογία μεταξύ του αριθμού των κοινοποιήσεων που υποχρεώθηκαν να υποβάλλουν επί χρόνια οι υπεύθυνοι επιχειρήσεων σε σχέση με τον αριθμό των ελέγχων που πράγματι διενεργήθηκαν.

48. Πέραν των ανωτέρω, ομολογώ ότι η προβαλλόμενη επικινδυνότητα, όπως περιγράφεται ανωτέρω⁴⁹, δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται με βάση τη διαπίστωση ότι μόνον το 0,5 % των κοινοποιήσεων οδήγησε τις τσεχικές αρχές στην απόφαση για διενέργεια ελέγχου⁵⁰.

49. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση δεν πληροί την αυστηρή σχέση αναγκαιότητας που καθιερώνει το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού 2017/625, από το οποίο σαφώς προκύπτει ότι η υποχρέωση αναφοράς των αφίξεων τροφίμων

⁴⁶ Υπενθυμίζω επίσης ότι από το άρθρο 11 της οδηγίας 2002/46 προκύπτει ότι, με την επιφύλαξη του άρθρου 4, παράγραφος 7, της ίδιας οδηγίας, «τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται [...] να απαγορεύουν ή να περιορίζουν την εμπορία των προϊόντων που αναφέρονται στο άρθρο 1 και τα οποία πληρούν τους όρους της παρούσας οδηγίας».

⁴⁷ Βλ. σ. 13 των γραπτών παρατηρήσεων της PRAGON.

⁴⁸ Στην τελευταία στήλη του εν λόγω πίνακα αναγράφεται ο αριθμός των ελέγχων που αφορούσαν τις εισαγωγές από άλλα κράτη μέλη της Ένωσης. Το 2022, 667 από τους 767 διενεργηθέντες ελέγχους αφορούσαν τις εισαγωγές αυτές. Κληθείσα να διατυπώσει την άποψή της επ' αυτού κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Τσεχική Κυβέρνηση ανέφερε ότι δεν κατανοεί τον εν λόγω αριθμό, καθόσον οι εισαγωγές από τρίτες χώρες αποτελούν αντικείμενο συστηματικών ελέγχων.

⁴⁹ Βλ. σημείο 45 των παρουσών προτάσεων.

⁵⁰ Πολλώ μάλλον αν ληφθεί υπόψη ότι, από το 0,5 % των κοινοποιήσεων κατόπιν των οποίων διενεργήθηκε έλεγχος, πιθανότατα ένα ακόμη μικρότερο ποσοστό θα κατέληξε σε διαπίστωση περί μη συμμόρφωσης.

δεν μπορεί να είναι συστηματική και διαρκής, αλλά πρέπει να επιβάλλεται σε ειδικές και προσωρινές περιστάσεις, και μόνο στον βαθμό που είναι απαραίτητη για τη διενέργεια των επίσημων ελέγχων που προβλέπονται από τον εν λόγω κανονισμό⁵¹.

III. Πρόταση

50. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο ερώτημα που υπέβαλε το Nejnvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Τσεχική Δημοκρατία) ως εξής:

Το άρθρο 9, παράγραφος 7, του κανονισμού (ΕΕ) 2017/625 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2017, για τους επίσημους ελέγχους και τις άλλες επίσημες δραστηριότητες που διενεργούνται με σκοπό την εξασφάλιση της εφαρμογής της νομοθεσίας για τα τρόφιμα και τις ζωοτροφές και των κανόνων για την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων, την υγεία των φυτών και τα φυτοπροστατευτικά προϊόντα, για την τροποποίηση των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 999/2001, (ΕΚ) αριθ. 396/2005, (ΕΚ) αριθ. 1069/2009, (ΕΚ) αριθ. 1107/2009, (ΕΕ) αριθ. 1151/2012, (ΕΕ) αριθ. 652/2014, (ΕΕ) 2016/429 και (ΕΕ) 2016/2031, των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1/2005 και (ΕΚ) αριθ. 1099/2009 και των οδηγιών του Συμβουλίου 98/58/ΕΚ, 1999/74/ΕΚ, 2007/43/ΕΚ, 2008/119/ΕΚ και 2008/120/ΕΚ και για την κατάργηση των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 854/2004 και (ΕΚ) αριθ. 882/2004, των οδηγιών του Συμβουλίου 89/608/ΕΟΚ, 89/662/ΕΟΚ, 90/425/ΕΟΚ, 91/496/ΕΟΚ, 96/23/ΕΚ, 96/93/ΕΚ και 97/78/ΕΚ και της απόφασης 92/438/ΕΟΚ του Συμβουλίου (κανονισμός για τους επίσημους ελέγχους),

έχει την έννοια ότι:

αντιτίθεται σε ρύθμιση η οποία προβλέπει γενική και διαρκή υποχρέωση συστηματικής προηγούμενης κοινοποίησης της άφιξης στο εθνικό έδαφος για ολόκληρη κατηγορία τροφίμων, όπως τα συμπληρώματα διατροφής, συνοδευόμενη από την υποχρέωση παροχής των πληροφοριών που θεωρούνται αναγκαίες για την ανάλυση του κινδύνου και τον προγραμματισμό των επίσημων ελέγχων.

⁵¹ Στο ίδιο πνεύμα, βλ. απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Σουηδίας (C-111/03, EU:C:2005:619, σκέψη 59).