



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ANDREA BIONDI
prezentate la 18 decembrie 2025¹

Cauza C-626/24

PRAGON s.r.o.
împotriva

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze

[cerere de decizie preliminară formulată de Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă)]

„Trimitere preliminară – Libera circulație a mărfurilor – Interzicerea restricțiilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent – Articolele 34 și 36 TFUE – Armonizare exhaustivă – Controale oficiale privind furajele și produsele alimentare – Regulamentul (UE) 2017/625 – Articolul 9 alineatul (7) – Reglementare națională ce prevede o obligație de notificare prealabilă a importului de suplimente alimentare din alte state membre”

1. Piața suplimentelor alimentare este în plină expansiune. În Europa, aceasta reprezenta 26,6 miliarde de dolari în anul 2024 și proiecțiile pentru următorii zece ani converg în sensul unei creșteri constante². Nefiind supuse prescripției medicale, suplimentele alimentare au invadat viața de zi cu zi a cetățenilor Uniunii Europene. Tocmai pentru că sunt atât de ușor accesibile și considerate sigure, a fost necesară organizarea supravegherii stricte a acestora. Deși legiuitorul Uniunii a definit cadrul normativ, el s-a bazat în mare măsură pe autoritățile naționale pentru a asigura punerea în aplicare a acestuia.

2. Prezenta cauză privește o reglementare cehă care impune operatorului destinat al suplimentelor alimentare provenite dintr-un alt stat membru o obligație generală de notificare prealabilă a autorităților competente. Această notificare trebuie efectuată cu cel puțin 24 de ore înainte de sosirea produselor la locul de destinație și trebuie să conțină datele necesare pentru analiza riscurilor și pentru planificarea controalelor oficiale cu privire la suplimentele respective. În acest mod, autoritățile cehe apreciază că asigură siguranța suplimentelor prezente pe teritoriu, însă o astfel de obligație nu este în afara oricărei îndoieli în legătură cu conformitatea sa cu dreptul Uniunii.

I. Litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

3. PRAGON s.r.o. este o societate cehă care importă suplimente alimentare și le comercializează în magazine fizice, precum și online.

¹ Limba originală: franceza.

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

4. La 7 iunie 2021, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze (Inspekția de Stat a Produselor Agricole și Alimentare, Inspectoratul din Praga, Republica Cehă) a efectuat un control pentru a verifica respectarea obligațiilor prevăzute de vyhláška č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (Ordinul nr. 172/2015 privind obligațiile de informare ale destinatarului produselor alimentare la locul de destinație, denumit în continuare „Ordinul nr. 172/2015”)³. Acest ordin pune în aplicare zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (Legea nr. 110/1997 privind produsele alimentare și produsele din tutun, denumită în continuare „Legea privind produsele alimentare”)⁴.

5. Din cadrul juridic național rezultă⁵ că orice livrare, pe teritoriul Republicii Cehe, de produse alimentare prevăzute de Ordinul nr. 172/2015⁶ și care provin dintr-un alt stat membru sau dintr-o țară terță trebuie să facă obiectul unei notificări prealabile prin intermediul sistemului informatic al Inspekției de Stat a Produselor Agricole și Alimentare cu cel puțin 24 de ore înainte de livrarea produselor alimentare la locul de destinație⁷. Fiecare destinatar al unor produse alimentare vizate de ordin are obligația de a furniza următoarele informații: tipul de produse alimentare, cantitatea, originea, destinatarul, precum și data livrării alimentelor la locul de destinație⁸. Suplimentele alimentare fac parte din produsele alimentare prevăzute de Ordinul nr. 172/2015⁹.

6. PRAGON a introdus o acțiune la Městský soud v Praze (Tribunalul Municipal din Praga, Republica Cehă) pentru a contesta controlul efectuat la 7 iunie 2021. La 6 octombrie 2022, Tribunalul Municipal din Praga a respins acțiunea. PRAGON a formulat ulterior recurs la Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă), care, prin hotărârea din 10 mai 2023, a anulat hotărârea Tribunalului Municipal din Praga și a trimis cauza spre rejudecare acestuia din urmă pentru a examina în special compatibilitatea Ordinului nr. 172/2015 cu dreptul

³ Din dosarul de care dispune Curtea reiese că este vorba despre Ordinul nr. 172/2015 în versiunea în vigoare până la 31 august 2024, cu alte cuvinte astfel cum a fost modificat prin Ordinul nr. 141/2017.

⁴ Articolul 3d alineatul (3) din Legea privind produsele alimentare prevede că „[u]n operator din sectorul alimentar care, la locul de destinație, primește alimente indicate în legislația de punere în aplicare dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene sau dintr-o țară terță trebuie să notifice autoritatea de supraveghere competentă, în conformitate cu articolul 16 alineatul (4) sau (5), cu privire la livrarea acestora în conformitate cu legislația de punere în aplicare, care, pe baza unei analize de risc efectuate în conformitate cu articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului [din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO 2002, L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 68)], în măsura strict necesară pentru organizarea controalelor oficiale, stabilește tipul de aliment, termenul, domeniul de aplicare și modul de notificare”.

⁵ Articolul 1 alineatul (1) din Ordinul nr. 172/2015 prevede că acesta „reglementează, în conformitate cu legislația Uniunii direct aplicabilă, întinderea obligațiilor de informare ale operatorilor din sectorul alimentar la locul de destinație”. Articolul 1 alineatul (3) din acest ordin prevede că ordinul menționat „se aplică numai în cazul în care destinația este locul primei recepții”.

⁶ Ordinul nr. 172/2015, în versiunea aplicabilă litigiului principal, privea anumite specii de fructe proaspete, anumite specii de legume proaspete, cartofii, macul de grădină, suplimentele alimentare, precum și produsele alimentare de origine animală în marea lor majoritate.

⁷ Astfel cum rezultă din articolul 2 din Ordinul nr. 172/2015.

⁸ Astfel cum rezultă din articolul 2 alineatul (1) din Ordinul nr. 172/2015.

⁹ Articolul 1 alineatul (2) din acest ordin întocmește lista produselor alimentare supuse unei obligații de notificare prealabilă a sosirii lor pe teritoriul ceh. Litera e) din cadrul acestei liste are în vedere în mod specific suplimentele alimentare.

Din articolul 2 alineatul (1) litera g) din Legea privind produsele alimentare rezultă că acestea sunt definite ca fiind „un aliment al cărui scop este de a completa dieta normală și care este o sursă concentrată de vitamine și minerale sau alte substanțe cu efect nutritiv sau fiziologic, conținute în alimente singure sau amestecate, destinate consumului direct în cantități mici, măsurate”.

Uniunii. La 12 octombrie 2023, Tribunalul Municipal din Praga a considerat că obligația de notificare prealabilă era conformă cu articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul (UE) 2017/625¹⁰ și, în consecință, a respins din nou acțiunea PRAGON.

7. Prin urmare, aceasta a formulat un al doilea recurs la instanța de trimitere, în fața căreia susține în esență că obligația de notificare prevăzută de Ordinul nr. 172/2015 implică faptul că mărfurile pot fi livrate în Republica Cehă numai după cel puțin 24 de ore de la comandarea lor și aceasta ar constitui o barieră netarifară care încalcă dreptul Uniunii. În plus, PRAGON susține că produsele alimentare aflate în afara teritoriului ceh fac obiectul unui tratament discriminatoriu în raport cu cel rezervat mărfurilor care se află deja pe acest teritoriu și care nu sunt supuse unei obligații de notificare prealabilă și pot fi, așadar, comercializate imediat. PRAGON susține că Ordinul nr. 172/2015 încalcă în mod vădit libera circulație a mărfurilor.

8. La rândul său, instanța de trimitere se întreabă dacă obligația de a notifica cu 24 de ore în avans autorității de supraveghere orice livrare dintr-un alt stat membru de alimente prevăzute de Ordinul nr. 172/2015 este compatibilă cu dreptul Uniunii, în condițiile în care o livrare națională de alimente din aceeași categorie de risc nu este supusă unei astfel de obligații. În plus, din această obligație de notificare rezultă un proces mai complex de livrare care ar fi de asemenea mai costisitor, ceea ce ar putea descuraja operatorii din sector să comercializeze produsele în cauză pe teritoriul ceh. Prin urmare, Ordinul nr. 172/2015 ar putea constitui o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative în sensul articolului 36 TFUE. O asemenea măsură ar putea fi însă justificată în condițiile prevăzute de dreptul Uniunii. Articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625 ar impune de asemenea un anumit raport de proporționalitate. Or, caracterul sistematic al obligației de notificare face ca instanța de trimitere să se îndoiască de caracterul său proporțional.

9. Nedumeririle instanței de trimitere privesc de asemenea întinderea obligației de informare. Aceasta se întreabă dacă o situație în care informarea este solicitată la momentul sosirii mărfurilor și care vizează riscurile actuale nu ar fi mai adecvată și conformă cu cerințele dreptului Uniunii.

10. În sfârșit, deși instanța de trimitere are îndoieli că obligația sistematică de informare prealabilă prevăzută de Ordinul nr. 172/2015 este proporțională cu realizarea obiectivului urmărit, ea admite că aceste îndoieli sunt și mai pronunțate în ceea ce privește categoria specială a produselor alimentare constituită din suplimente alimentare a căror natură ar fi sensibil diferită în raport cu celelalte produse vizate de acest ordin. Instanța de trimitere observă că Ordinul nr. 172/2015 a fost

¹⁰ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2017 privind controalele oficiale și alte activități oficiale efectuate pentru a asigura aplicarea legislației privind alimentele și furajele, a normelor privind sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea plantelor și produsele de protecție a plantelor, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 999/2001, (CE) nr. 396/2005, (CE) nr. 1069/2009, (CE) nr. 1107/2009, (UE) nr. 1151/2012, (UE) nr. 652/2014, (UE) 2016/429 și (UE) 2016/2031 ale Parlamentului European și ale Consiliului, a Regulamentelor (CE) nr. 1/2005 și (CE) nr. 1099/2009 ale Consiliului și a Directivelor 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE și 2008/120/CE ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 854/2004 și (CE) nr. 882/2004 ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Directivelor 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE și 97/78/CE ale Consiliului și a Deciziei 92/438/CEE a Consiliului (Regulamentul privind controalele oficiale) (JO 2017, L 95, p. 1). La momentul la care a avut loc controlul în discuție în litigiul principal, Regulamentul 2017/625 fusese modificat prin Regulamentul delegat (UE) 2019/478 al Comisiei din 14 ianuarie 2019 de modificare a [Regulamentului 2017/625] în ceea ce privește categoriile de transporturi care urmează să fie supuse controalelor oficiale la posturile de inspecție la frontieră (JO 2019, L 82, p. 4), precum și prin Regulamentul delegat (UE) 2019/2127 al Comisiei din 10 octombrie 2019 de modificare a [Regulamentului 2017/625] în ceea ce privește data aplicării anumitor dispoziții din Directivele 91/496/CEE, 97/78/CE și 2000/29/CE ale Consiliului (JO 2019, L 321, p. 111).

Articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul nr. 2017/625 prevede că, „[i]n măsura strict necesară pentru organizarea controalelor oficiale, statele membre de destinație pot impune operatorilor care dețin animale sau bunuri livrate lor dintr-un alt stat membru obligația de a raporta sosirea acestor animale sau bunuri”.

modificat în anul 2024¹¹. Lista produselor alimentare supuse obligației de notificare prealabilă a fost redusă la cinci produse printre care figurează încă suplimentele alimentare din cauza riscului privind eventuala prezență a substanțelor anabolizante, a agenților terapeutici, a hormonilor și a altor contaminanți periculoși precum metalele grele sau hidrocarburile aromatice¹². Instanța de trimitere se întreabă însă dacă acest lucru este suficient pentru a justifica prezența lor pe lista produselor alimentare cărora li se aplică obligația de notificare și de informare.

11. În aceste condiții, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și, prin decizia primită la grefa Curții la 24 septembrie 2024, să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 34 TFUE coroborat cu articolul 36 TFUE și cu articolul 9 alineatul (7) din [Regulamentul 2017/625] se opune unei reglementări naționale care impune destinatarului unor suplimente alimentare provenite dintr-un alt stat membru o obligație generală de a notifica cu cel puțin 24 de ore în avans sosirea lor la locul de destinație, furnizând totodată informațiile necesare pentru analiza riscurilor și planificarea controalelor oficiale?”

12. PRAGON, guvernul ceh și Comisia Europeană au depus observații scrise, iar pledoariile acestora au fost ascultate în ședința care a avut loc în fața Curții la 18 septembrie 2025.

II. Analiză

13. Din reglementarea cehă rezultă că operatorii economici au obligația ca, atunci când importă pe teritoriul ceh o serie de produse alimentare, printre care suplimentele alimentare, să informeze Inspekcia de Stat a Produselor Agricole și Alimentare cu cel puțin 24 de ore înainte de sosirea produselor respective la locul de destinație cu privire la iminența acestei sosiri¹³. Destinatarul produselor provenite dintr-un alt stat membru sau dintr-o țară terță trebuie să precizeze autorității respective tipul de produse alimentare vizate, cantitatea livrată, statul membru sau țara terță de origine, precum și numele și adresa expeditorului, numele, adresa și numărul de identificare ale destinatarului produselor importate și, în sfârșit, data sosirii alimentelor la locul de destinație. Aceste informații trebuie furnizate prin intermediul unui formular care trebuie completat online¹⁴.

14. PRAGON, în calitate de societate importatoare de suplimente alimentare, este, așadar, supusă obligației de a notifica în mod sistematic orice sosire de suplimente alimentare provenite din alte state membre. Aceasta a indicat în înscrisurile sale, fără a fi contrazisă de guvernul ceh, că a efectuat 142 de notificări începând cu 21 septembrie 2016.

15. Prin intermediul singurei întrebări adresate, instanța de trimitere, sesizată pentru a doua oară în cadrul aceluiași litigiu național, solicită Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea reglementării cehe, astfel cum tocmai am descris-o, cu dreptul Uniunii. Întrucât instanța

¹¹ Prin Ordinul nr. 235/2024.

¹² Astfel cum ar rezulta din expunerea de motive a Ordinului nr. 235/2024, intrat în vigoare la 1 septembrie 2024.

¹³ Din dosarul aflat la dispoziția Curții reiese că reglementarea cehă prevedea inițial o obligație de notificare cu 48 de ore înainte de sosirea pe teritoriul respectiv: a se vedea punctul 5 din cererea de decizie preliminară, precum și punctul 46 din observațiile scrise ale guvernului ceh.

¹⁴ A se vedea punctul 5 din cererea de decizie preliminară.

respectivă se referă, în această întrebare, atât la dispozițiile de drept primar, cât și la Regulamentul 2017/625, este necesar să se definească cadrul de analiză pentru a determina norma de drept al Uniunii în raport cu care va trebui examinată reglementarea cehă.

A. Determinarea cadrului de analiză

16. Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când un domeniu a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii, orice măsură națională care intră în domeniul respectiv trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare, iar nu în raport cu dispozițiile dreptului primar¹⁵.

17. La fel ca guvernul ceh și Comisia, considerăm că dispozițiile de drept primar invocate – și anume articolele 34 și 36 TFUE – nu constituie cadrul de analiză pentru a răspunde la întrebarea preliminară adresată Curții.

18. Astfel, în ceea ce privește controalele oficiale prin care se urmărește să se garanteze respectarea legislației alimentare a Uniunii¹⁶, este vorba despre un domeniu care a făcut obiectul unei armonizări prin Regulamentul 2017/625.

19. Considerentul (3) al acestui regulament amintește că „[l]egislația Uniunii prevede un set de norme armonizate pentru a garanta siguranța și salubritatea alimentelor [...] și faptul că activitățile care ar putea avea un impact asupra siguranței lanțului agroalimentar [...] se desfășoară cu respectarea unor cerințe specifice”. Mai departe, legiuitorul Uniunii amintește că „[r]esponsabilitatea de a asigura aplicarea legislației Uniunii privind lanțul agroalimentar revine statelor membre, ale căror autorități competente monitorizează și verifică, prin organizarea de controale oficiale, respectarea și asigurarea aplicării efective a cerințelor relevante ale Uniunii”¹⁷.

20. În plus, din considerentul (16) al Regulamentului 2017/625 reiese că acesta din urmă abrogă și înlocuiește Regulamentul (CE) nr. 882/2004¹⁸, care „institui[se] un cadru legislativ unic privind organizarea controalelor oficiale” și „constitui[se] un cadru juridic consolidat de sprijinire a unei abordări integrate a efectuării controalelor oficiale de-a lungul lanțului agroalimentar”. Regulamentul 2017/625 urmărește „[să] raționaliz[eze] și [să] simplific[e] cadrul legislativ general [integrând] normele aplicabile controalelor oficiale în domenii specifice [...] într-un singur cadru legislativ pentru controale [...]”¹⁹.

¹⁵ A se vedea Hotărârea din 14 decembrie 2004, Comisia/Germania (C-463/01, EU:C:2004:797, punctul 36 și jurisprudența citată), Hotărârea din 11 iulie 2019, Comisia/Grecia (Tsipouro) (C-91/18, EU:C:2019:600, punctul 44 și jurisprudența citată), Hotărârea din 19 ianuarie 2023, CIHEF ș.a. (C-147/21, EU:C:2023:31, punctul 26), și Hotărârea din 20 martie 2025, Anib ș.a. (C-728/22-C-730/22, EU:C:2025:200, punctul 65 și jurisprudența citată).

¹⁶ Astfel cum este definită la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 178/2002. A se vedea de asemenea articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul 2017/625.

¹⁷ Considerentul (15) al Regulamentului 2017/625.

¹⁸ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și de bunăstare a animalelor (JO 2004, L 165, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 58, p. 216).

¹⁹ Considerentul (19) al Regulamentului 2017/625.

21. Reiese, aşadar, din intenţia explicită a legiuitorului Uniunii că acesta a dorit „stabilirea unui cadru armonizat la nivelul Uniunii pentru organizarea controalelor oficiale [...] de-a lungul întregului lanţ agroalimentar”²⁰ şi „[asigurarea unei abordări armonizate] a controalelor oficiale şi a altor activităţi oficiale efectuate în vederea asigurării aplicării legislaţiei Uniunii privind lanţul agroalimentar”²¹.

22. Regulamentul 2017/625 stabileşte, în conformitate cu articolul său 1 alineatul (1) litera (a), norme privind efectuarea controalelor oficiale şi se aplică „controalelor oficiale efectuate pentru verificarea conformităţii cu normele [...] în vederea aplicării legislaţiei Uniunii în domeniile referitoare la [...] alimente şi siguranţa alimentelor”²².

23. Articolul 2 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul 2017/625 defineşte controalele oficiale ca fiind „activităţi efectuate de autorităţile competente [...] pentru a verifica [...] conformitatea operatorilor cu prezentul regulament şi cu normele menţionate la articolul 1 alineatul (2)”.

24. Articolul 3 din Regulamentul 2017/625 face trimitere la articolul 2 din Regulamentul nr. 178/2002 pentru definirea produselor alimentare, care trebuie, aşadar, înţelese ca fiind „orice substanţă sau produs, indiferent dacă este prelucrat, parţial prelucrat sau neprelucrat, destinat sau prevăzut în mod rezonabil a fi ingerat de oameni”.

25. Apartenenţa suplimentelor alimentare la categoria produselor alimentare este, la rândul său, determinată de Directiva 2002/46/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 10 iunie 2002 referitoare la apropierea legislaţiilor statelor membre privind suplimentele alimentare²³, din care reiese că acestea din urmă sunt „produsele alimentare al căror scop este de a suplimenta regimul alimentar şi care reprezintă surse concentrate de nutrienţi sau alte substanţe cu efect nutritiv sau fiziologic, singure sau în combinaţie, comercializate sub formă de doză, respectiv în forme de prezentare cum ar fi capsulele, pastilele, comprimatele, pilulele sau alte forme similare, saşete cu pulbere, fiole de lichid, flacoane cu picător şi alte forme similare de lichide şi prafuri destinate să fie luate în mici cantităţi unitare măsurate”²⁴.

26. Din consideraţiile care precedă rezultă că dreptul Uniunii şi în special Regulamentul 2017/625 au realizat o armonizare exhaustivă a normelor aplicabile controalelor oficiale ale produselor alimentare, printre care se află şi suplimentele alimentare.

27. Cerinţa privind notificarea prealabilă a sosirii suplimentelor alimentare provenite dintr-un stat membru al Uniunii pe teritoriul ceh constituie una dintre modalităţile controalelor oficiale în sensul Regulamentului 2017/625 şi a fost adoptată, astfel cum a amintit guvernul ceh, în scopul analizei riscurilor în temeiul Regulamentului nr. 178/2002.

28. Din moment ce intră în domeniul reglementat de dispoziţiile de armonizare a Regulamentului 2017/625, cerinţa notificării prealabile trebuie apreciată în raport cu dispoziţiile acestuia din urmă şi în special ale articolului 9 alineatul (7) din regulamentul menţionat.

²⁰ Considerentul (20) al Regulamentului 2017/625. Ideea unui cadru legislativ unic este reiterată în considerentul (43) al acestui regulament.

²¹ Considerentul (99) al Regulamentului 2017/625.

²² Articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul 2017/625.

²³ JO 2002, L 183, p. 51.

²⁴ Articolul 2 litera (a) din Directiva 2002/46.

B. Cu privire la sensul și la domeniul de aplicare ale articolului 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625

29. În vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, demersul analitic impune în mod tradițional să se înceapă cu examinarea modului de redactare²⁵. Amintim că articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625 prevede că, „[î]n măsura strict necesară pentru organizarea controalelor oficiale”, statele membre pot impune operatorilor obligația de a raporta sosirea pe teritoriul lor a unor bunuri dintr-un alt stat membru. Din lectura acestei dispoziții se poate deduce că Regulamentul 2017/625 se întemeiază pe principiul potrivit căruia o astfel de sosire nu conduce la o informare prealabilă a autorităților competente și că numai în mod excepțional statele membre pot prevedea acest lucru. Statele membre care doresc să facă uz de această posibilitate sunt obligate să își întemeieze practica pe cerințe rezultate din organizarea controalelor oficiale și numai în măsura strict necesară acestei organizări va putea fi admisă raportarea prealabilă a sosirii produselor alimentare. Ca o măsură de derogare de la libera circulație a produselor alimentare pe teritoriul Uniunii, articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625 trebuie interpretat în sens strict.

30. Pe de altă parte, din contextul normativ în care se înscrie articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625 rezultă că acesta din urmă intră sub incidența articolului consacrat normelor generale aplicabile controalelor oficiale. Autoritățile competente trebuie să efectueze controale oficiale cu privire la toți operatorii – cărora le revine responsabilitatea principală pentru siguranța alimentară²⁶ și care sunt obligați să coopereze pentru efectuarea controalelor oficiale²⁷ – periodic, în funcție de riscuri²⁸ și cu o frecvență corespunzătoare luând în considerare riscurile identificate, orice informație care să indice posibilitatea inducerii în eroare a consumatorului, istoricul operatorilor, fiabilitatea și rezultatele autocontroalelor efectuate de operatori sau orice informație care să sugereze că ar putea să fi fost săvârșită o încălcare a legislației privind alimentele la nivelul Uniunii²⁹.

31. Controalele trebuie efectuate în „orice stadiu de producție, prelucrare, distribuție și utilizare” a bunurilor³⁰ și adaptate în funcție de situații și în special de împrejurarea că produsele alimentare se află deja pe teritoriul Uniunii sau intră pe teritoriul respectiv³¹.

32. În plus, interpretarea articolului 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625 trebuie completată în mod util prin lectura considerentului (37) al acestui regulament, care face referire la prezența unor „împrejurări excepționale” pentru a avea în vedere posibilitatea ca statele membre să impună o informare prealabilă cu privire la sosirea bunurilor provenite din alte state membre.

²⁵ Dintr-o jurisprudență bogată, a se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2025, Kwizda Pharma II (C-451/24, EU:C:2025:663, punctul 55 și jurisprudența citată).

²⁶ A se vedea considerentul (30) și articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 178/2002. A se vedea de asemenea, în privința reglementării Uniunii referitoare la igiena produselor alimentare, Hotărârea din 6 octombrie 2011, Albrecht ș.a. (C-382/10, EU:C:2011:639, punctul 20).

²⁷ A se vedea articolul 15 din Regulamentul 2017/625.

²⁸ Riscul este definit ca fiind „o funcție a probabilității unui efect advers asupra sănătății umane, animale sau a plantelor, a bunăstării animale sau a mediului și a gravității efectului respectiv, determinat de un pericol” (articolul 3 punctul 24 din Regulamentul 2017/625). În ceea ce privește analiza riscului, aceasta este definită ca fiind „un proces constând din trei componente interconectate: evaluarea riscului, gestiunea riscului și comunicarea riscului” (articolul 3 punctul 10 din Regulamentul nr. 178/2002).

²⁹ A se vedea articolul 9 alineatul (1) literele (a)-(e) din Regulamentul 2017/625.

³⁰ Articolul 10 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul 2017/625.

³¹ A se vedea articolul 9 alineatul (6) din Regulamentul 2017/625.

Aceasta contrastează în mod semnificativ cu notificarea prealabilă obligatorie și sistematică de altfel prevăzută de regulamentul menționat pentru anumite categorii de produse alimentare care intră în Uniune³².

33. În plus, considerentul (34) al Regulamentului 2017/625 invită autoritățile competente „să organizeze și să conducă activitățile de control oficial luând în considerare interesele operatorilor și limitând această povară la ceea ce este necesar pentru efectuarea unor controale oficiale efective și eficace”.

34. Întrucât litigiul principal privește suplimentele alimentare, contextul normativ în care se înscrie articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625 trebuie extins la Directiva 2002/46, din care rezultă, pe de o parte, că statele membre se asigură că suplimentele alimentare pot fi comercializate în cadrul Uniunii numai dacă sunt conforme normelor prevăzute de această directivă³³ și, pe de altă parte, că statele membre pot cere producătorului sau persoanei care introduce produsul pe piață pe teritoriul lor să notifice autoritatea competentă cu privire la respectiva introducere pe piață prin transmiterea unui model al etichetei utilizate pentru produsul în cauză³⁴. Subliniem în această privință că trebuie să se considere că un produs alimentar care este conform cu prevederile sectoriale ale Uniunii nu prezintă riscuri³⁵, ceea ce nu împiedică posibilitatea autorităților competente de a lua măsuri adecvate pentru a impune restricții privind introducerea sa pe piață sau pentru a solicita retragerea sa de pe piață numai „în cazurile în care există motive să se suspecteze că, în ciuda acestei conformități, produsul alimentar respectiv prezintă riscuri din punctul de vedere al siguranței produselor alimentare”³⁶.

35. În ceea ce privește interpretarea teleologică, Regulamentul 2017/625 reglementează controalele oficiale care sunt de o importanță esențială pentru a asigura conformitatea produselor alimentare cu legislația aplicabilă în cadrul Uniunii și în particular cu normele stabilite pentru a proteja sănătatea umană³⁷. Acest regulament continuă acțiunea Regulamentului nr. 882/2004, pe care îl înlocuiește și care „îmbunătățește în mod semnificativ eficiența controalelor oficiale, asigurarea aplicării legislației Uniunii privind lanțul agroalimentar și nivelul de protecție împotriva riscurilor pentru sănătatea umană, a animalelor și a plantelor [...]”³⁸.

36. De asemenea, trebuie să se țină seama de faptul că Regulamentul 2017/625 a fost adoptat în temeiul articolului 43 alineatul (2), al articolului 114 și al articolului 168 alineatul (4) litera (b) TFUE. Prin edictarea articolului 9 alineatul (7) din acest regulament, legiuitorul Uniunii a intenționat să realizeze un echilibru specific între libera circulație a produselor alimentare și un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și animale și de protecție a mediului³⁹. Legiuitorul Uniunii a asigurat de asemenea atingerea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor și menținerea încrederii acestora din urmă⁴⁰.

³² A se vedea considerentul (53), articolul 47 alineatul (1) și articolul 56 alineatul (3) litera (a) și alineatul (4) din Regulamentul 2017/625. Comisia a adoptat Regulamentul delegat (UE) 2024/2104 al Comisiei din 27 iunie 2024 de completare a [Regulamentului 2017/625] în ceea ce privește cazurile și condițiile în care autoritățile competente pot solicita operatorilor să notifice sosirea anumitor bunuri care intră în Uniune (JO L, 2024/2104).

³³ A se vedea articolul 3 din Directiva 2002/46.

³⁴ A se vedea articolul 10 din Directiva 2002/46.

³⁵ A se vedea articolul 14 alineatul (7) din Regulamentul nr. 178/2002.

³⁶ Articolul 14 alineatul (8) din Regulamentul nr. 178/2002.

³⁷ A se vedea considerentul (53) al Regulamentului 2017/625 în privința controalelor la intrarea în Uniune.

³⁸ Considerentul (16) al Regulamentului 2017/625.

³⁹ A se vedea prin analogie Hotărârea din 19 ianuarie 2023, CIHEF ș.a. (C-147/21, EU:C:2023:31, punctul 64).

⁴⁰ A se vedea considerentele (2) și (3), articolul 1 alineatul (2) litera (a) și articolul 9 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul 2017/625.

37. Din considerațiile care precedă rezultă că articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625 concretizează, în dreptul derivat, o paradigmă economică constituțională a Uniunii. În acest sens, articolul menționat trebuie interpretat ținând seama de următoarele elemente fundamentale: realizarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane în contextul unei piețe interne funcționale, cerința unor controale eficiente protejând în același timp operatorii de o sarcină administrativă excesivă și, în sfârșit, un regim juridic diferențiat pentru bunurile deja prezente pe teritoriul Uniunii și deja supuse unor norme sectoriale.

38. Ținând seama de aceste elemente fundamentale, trebuie să se examineze acum reglementarea în discuție în litigiul principal⁴¹.

C. Cu privire la compatibilitatea reglementării naționale în discuție în litigiul principal cu articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625

39. Potrivit guvernului ceh, autoritățile naționale ar avea nevoie de notificare prealabilă și de informațiile care o însoțesc pentru a asigura eficacitatea controalelor privind respectarea cerințelor legislației alimentare și în special a celor legate de siguranța produselor alimentare. Ar fi esențial să se poată organiza controale direct de la primul nivel al lanțului de distribuție pe teritoriul statului membru în cauză, autoritățile competente neavând informații prealabile cu privire la aceste produse alimentare.

40. Subliniem de la bun început că este cert că un sistem de notificare prealabilă sistematică ar permite informarea perfectă a autorităților naționale însărcinate cu organizarea controalelor oficiale. Cu toate acestea, un asemenea sistem nu ar ține seama, într-un astfel de caz, de celălalt obiectiv urmărit de legiuitorul Uniunii și care privește funcționarea pieței interne.

41. În plus, Ordinul nr. 172/2015 nu ține seama de originea produselor alimentare și supune operatorii aceleiași obligații de notificare prealabilă, indiferent dacă este vorba despre produse alimentare provenite dintr-un stat membru al Uniunii sau despre produse alimentare care provin din țări terțe⁴². Această lipsă a distincției în funcție de originea produselor alimentare nu este conformă cu Regulamentul 2017/625⁴³.

42. Pe de altă parte, reglementarea națională în discuție în litigiul principal pare insuficient ținută, atât în ceea ce privește produsele alimentare pe care le vizează, cât și pericolele invocate și perioada în care este necesară notificarea prealabilă.

43. Astfel, pe de o parte, supunerea tuturor suplimentelor alimentare acestei cerințe nu pare „strict necesară”, din moment ce trebuie să fie posibil să fie distinse, în cadrul acestor suplimente, cele care necesită mai multă supraveghere și, prin urmare, controale. Directiva 2002/46 prevede, de exemplu, că, „în conformitate cu normele tratatului, statele membre pot continua să aplice

⁴¹ Astfel cum a arătat instanța de trimitere, Comisia pare să fi pus deja în discuție conformitatea acestei reglementări cu dreptul Uniunii prin faptul că a adresat Republicii Ceh, la 24 ianuarie 2019, o scrisoare de punere în întârziere. La data prezentelor concluzii, procedura (care, potrivit afirmațiilor Comisiei în ședință, este pentru moment „înghețată”) se află încă în faza precontencioasă, iar ultimul act formal al acestei proceduri datează din luna noiembrie 2021.

⁴² Din intervenția Comisiei în vederea adoptării Regulamentului delegat 2024/2104 se poate deduce că chiar și produsele alimentare provenite din țări terțe pentru care Regulamentul 2017/625 nu prevede o obligație de notificare a sosirii pe teritoriul Uniunii pot fi supuse unei asemenea obligații numai în condițiile prevăzute de regulamentul delegat menționat.

⁴³ A se vedea punctul 37 din prezentele concluzii.

restricțiile sau interdicțiile de drept intern existente cu privire la comerțul cu suplimente alimentare conținând vitamine și minerale care nu sunt incluse în lista din anexa I sau în formele care nu sunt enumerate în anexa II”⁴⁴.

44. Observăm de asemenea că nu reiese din dosar că Republica Cehă a făcut uz de posibilitatea oferită de Directiva 2002/46 de a impune transmiterea modelului de etichetă pentru a facilita controalele⁴⁵, care ar putea constitui deja o sursă primară de informații pentru autorități. Ținând seama de această posibilitate oferită de dreptul Uniunii, guvernul ceh nu a reușit să stabilească modul în care supunerea tuturor suplimentelor alimentare obligației de notificare prealabilă a sosirii lor pe teritoriu s-ar dovedi strict necesară pentru efectuarea controalelor oficiale⁴⁶.

45. Pe de altă parte, în ceea ce privește riscurile invocate, arătăm de asemenea că guvernul ceh se întemeiază pe afirmații excesiv de generale potrivit cărora suplimentele alimentare ar conține adesea doze de produse foarte concentrate și prezența unor substanțe anabolizante, a unor medicamente, a unor hormoni și a altor produse interzise sau a altor forme interzise de minerale, de metale, de contaminanți sau de hidrocarburi aromatice.

46. În sfârșit, o obligație sistematică de notificare prealabilă care vizează, în mod permanent, o întreagă categorie de produse alimentare nu pare conformă cu spiritul care a condus la adoptarea articolului 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625, din moment ce aceasta este exact opusul unei măsuri care ar fi „strict necesară” pentru organizarea controalelor oficiale și în condițiile în care nu este prevăzută nicio reevaluare a situației, potrivit unui calendar fix și regulat.

47. Pe lângă caracterul său insuficient de specific, este de asemenea dificil să ne convingem de caracterul strict necesar al acestei obligații la lectura tabelului de statistici furnizat de PRAGON⁴⁷. Din acest tabel rezultă că, în anul 2015, autorităților cehe le-au fost adresate 175 938 de notificări pentru 3 128 de controale efectuate. În anul 2022, aceleași autorități au primit 280 202 notificări pentru 767 de controale efectuate. Între anii 2015 și 2022, numărul notificărilor a crescut cu 59 %, în timp ce, în aceeași perioadă, controalele au scăzut cu 75 %⁴⁸. Guvernul ceh a recunoscut în ședință că un control este efectuat numai în cazul a 0,5 % din importurile notificate, explicând că termenul de 24 de ore prealabile permitea autorităților să analizeze riscurile și să stabilească dacă un control este sau nu este necesar pe baza informațiilor care însoțesc notificarea. Considerăm că guvernul ceh a admis astfel în mod implicit disproporția vădită dintre numărul de notificări la care operatorii au trebuit să se supună de-a lungul anilor în raport cu numărul de controale efectuate în mod real.

48. Pe de altă parte, recunoaștem că pericolozitatea invocată, astfel cum a fost amintită mai sus⁴⁹, nu prea pare să fie confirmată de constatarea potrivit căreia doar 0,5 % din notificări au determinat autoritățile cehe să decidă efectuarea unui control⁵⁰.

⁴⁴ Articolul 4 alineatul (7) din Directiva 2002/46.

⁴⁵ A se vedea punctul 34 din prezentele concluzii.

⁴⁶ Amintim de asemenea că din articolul 11 din Directiva 2002/46 rezultă că, fără a aduce atingere articolului 4 alineatul (7) din această directivă, „statele membre nu pot interzice sau restrânge comerțul cu produsele prevăzute la articolul 1 care sunt conforme cu prezenta directivă”.

⁴⁷ A se vedea p. 13 din observațiile scrise ale PRAGON.

⁴⁸ Ultima coloană a acestui tabel indică numărul de controale privind importurile din alte state membre ale Uniunii. În anul 2022, 667 dintre cele 767 de controale efectuate ar fi vizat aceste importuri. Fiind invitat să reacționeze cu privire la acest aspect în ședință, guvernul ceh a indicat că nu înțelege acea cifră din moment ce importurile din țări terțe ar face obiectul unor controale sistematice.

⁴⁹ A se vedea punctul 45 din prezentele concluzii.

⁵⁰ Cu atât mai mult cu cât, dintre aceste 0,5 % din notificări urmate de un control, o proporție probabil și mai mică va fi condus la o constatare a neconformității.

49. Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că reglementarea în discuție în litigiul principal nu respectă raportul strict de necesitate prevăzut la articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul 2017/625, din care rezultă fără ambiguitate că obligația de a raporta sosirea unor produse alimentare nu poate fi sistematică și continuă, ci trebuie să se întemeieze pe împrejurări speciale și temporare, numai în măsura în care acest lucru este indispensabil pentru efectuarea controalelor oficiale prevăzute de acest regulament⁵¹.

III. Concluzie

50. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă) după cum urmează:

Articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul (UE) 2017/625 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2017 privind controalele oficiale și alte activități oficiale efectuate pentru a asigura aplicarea legislației privind alimentele și furajele, a normelor privind sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea plantelor și produsele de protecție a plantelor, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 999/2001, (CE) nr. 396/2005, (CE) nr. 1069/2009, (CE) nr. 1107/2009, (UE) nr. 1151/2012, (UE) nr. 652/2014, (UE) 2016/429 și (UE) 2016/2031 ale Parlamentului European și ale Consiliului, a Regulamentelor (CE) nr. 1/2005 și (CE) nr. 1099/2009 ale Consiliului și a Directivelor 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE și 2008/120/CE ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 854/2004 și (CE) nr. 882/2004 ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Directivelor 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE și 97/78/CE ale Consiliului și a Deciziei 92/438/CEE a Consiliului (Regulamentul privind controalele oficiale)

trebuie interpretat în sensul că

se opune unei reglementări care prevede o obligație generală și continuă de notificare prealabilă sistematică a sosirii pe teritoriul național a unei întregi categorii de produse alimentare, precum suplimentele alimentare, însoțită de obligația de a furniza informațiile considerate necesare pentru analiza riscurilor și planificarea controalelor oficiale.

⁵¹ În aceeași ordine de idei, a se vedea Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Suedia (C-111/03, EU:C:2005:619, punctul 59).