



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

A. BIONDI

представено на 18 декември 2025 година¹

Дело C-626/24

PRAGON s.r.o.

срещу

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze

(Преюдициално запитване, отправено от Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чешка република)

„Преюдициално запитване — Свободно движение на стоки — Забрана на количествените ограничения и на мерките с равностоен ефект — Членове 34 и 36 ДФЕС — Изчерпателно хармонизиране — Официален контрол на фуражите и храните — Регламент (ЕС) 2017/625 — Член 9, параграф 7 — Национална правна уредба, предвиждаща задължение за предварително уведомяване за вноса на хранителни добавки от други държави членки“

1. Пазарът на хранителни добавки процъфтява. В Европа той достига 26,6 милиарда щатски долара (USD) през 2024 г., а прогнозите за следващите десет години сочат постоянен ръст². Тъй като не се отпускат по лекарско предписание, хранителните добавки се използват широко в ежедневието на гражданите на Европейския съюз. Именно защото са толкова леснодостъпни и се считат за безопасни, се наложи да бъде организирано строго наблюдение върху тях. Макар законодателят на Съюза да е определил нормативната рамка, той до голяма степен разчита на националните инстанции за нейното прилагане.

2. Настоящото дело се отнася до чешка правна уредба, която налага на оператора — получател на хранителни добавки от друга държава членка, общо задължение за предварително уведомяване на компетентните органи. Това уведомяване трябва да се извърши най-малко 24 часа преди пристигането на продуктите в местоназначението и да съдържа информацията, необходима за анализа на риска и планирането на официалния контрол на посочените добавки. По този начин чешките органи считат, че гарантират безопасността на добавките на своя територия, но такова задължение поражда някои съмнения относно неговата съвместимост с правото на Съюза.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

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

I. Спорът в главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

3. PRAGON s.r.o. е чешко дружество, което внася хранителни добавки и ги продава във физически магазини и онлайн.

4. На 7 юни 2021 г. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze (Държавна инспекция по земеделие и храни, Инспекторат Прага, Чешка република) извършва проверка дали са спазени задълженията, предвидени във Vyhláška č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (Наредба № 172/2015 за задълженията на получателите на храни за уведомяване в местоназначението, наричана по-нататък „Наредба № 172/2015“)³. Наредбата е акт за прилагане на Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (Закон № 110/1997 за храните и тютюневите изделия, наричан по-нататък „Законът за храните“)⁴.

5. От националната правна уредба⁵ следва, че за всяко пристигане на територията на Чешката република на посочените в Наредба № 172/2015⁶ храни от друга държава членка или трета държава трябва да бъде подадено предварително уведомление чрез информационната система на Държавната инспекция по земеделие и храни най-малко 24 часа преди пристигането на храните в местоназначението⁷. Всеки получател на посочени в Наредбата храни е длъжен да предостави следната информация: вид на храните, количество, произход, получател и дата на пристигане в местоназначението⁸. Хранителните добавки са сред храните, посочени в Наредба № 172/2015⁹.

6. PRAGON подава жалба пред Městský soud v Praze (Градски съд Прага, Чешка република), за да оспори извършената на 7 юни 2021 г. проверка. На 6 октомври 2022 г. Градски съд Прага отхвърля жалбата. При това положение PRAGON подава касационна жалба пред Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чешка република), който с решение от 10 май 2023 г. отменя решението на Градски съд Прага и връща делото на последния, за да разгледа по-специално съвместимостта на Наредба № 172/2015 с правото на Съюза. На

³ От преписката, с която разполага Съдът, е видно, че става въпрос за редакцията на Наредба № 172/2015, в сила до 31 август 2024 г., т.е. изменена с Наредба № 141/2017.

⁴ Член 3d, параграф 3 от Закона за храните предвижда, че „[с]топански субект в областта на храните, който в местоназначението получава храни, посочени в разпоредбите по прилагането, от друга държава — членка на Европейския съюз, или от трета държава, уведомява компетентния контролен орган съгласно член 16, параграфи 4 или 5 за пристигането им в съответствие с разпоредбите по прилагането, които въз основа на анализ на риска съгласно член 3 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета [от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68)] определят вида на храните, срока, обхвата и реда за уведомяване, доколкото това е необходимо за организирането на официалния контрол“.

⁵ Член 1, параграф 1 от Наредба № 172/2015 гласи, че последната „урежда, в съответствие с пряко приложимото законодателство на Съюза, обхвата на задълженията на стопанските субекти в областта на храните за уведомяване в местоназначението [...]“. В член 1, параграф 3 от тази наредба се уточнява, че тя „се прилага само когато местоназначението е мястото на първо получаване“.

⁶ В Наредба № 172/2015, в редакцията, приложима за спора в главното производство, са посочени някои видове пресни плодове, някои видове пресни зеленчуци, картофи, мак, хранителни добавки и почти всички храни от животински произход.

⁷ Както следва от член 2 от Наредба № 172/2015.

⁸ Както следва от член 2, параграф 1 от Наредба № 172/2015.

⁹ Член 1, параграф 2 от тази наредба съдържа списък на храните, за които се изисква уведомяване преди пристигането им на чешка територия. Буква е) от този списък се отнася конкретно до хранителните добавки. От член 2, параграф 1, буква г) от Закона за храните следва, че хранителните добавки са определени като „храна, която е предназначена да допълва нормалния хранителен режим и е концентриран източник на витамини и минерали или други вещества с хранителен или физиологичен ефект, съдържащи се в храната самостоятелно или в комбинация, предназначена за директна консумация в малки премерени количества“.

12 октомври 2023 г. Градски съд Прага постановява, че задължението за предварително уведомяване е в съответствие с член 9, параграф 7 от Регламент (ЕС) 2017/625¹⁰, и съответно отхвърля отново жалбата на PRAGON.

7. Ето защо PRAGON подава втора касационна жалба пред запитващата юрисдикция, пред която поддържа по същество, че предвиденото в Наредба № 172/2015 задължение за уведомяване предполага, че стоките могат да бъдат доставени в Чешката република едва 24 часа след поръчването им, и че това представлява нетарифна бариера, нарушаваща правото на Съюза. Освен това PRAGON поддържа, че храните, които се намират извън чешката територия, са предмет на дискриминационно третиране в сравнение със стоките, които вече се намират на тази територия, за които не се изисква предварително уведомяване и следователно могат да бъдат пуснати на пазара незабавно. PRAGON поддържа, че Наредба № 172/2015 явно нарушава свободното движение на стоки.

8. От своя страна запитващата юрисдикция иска да установи дали задължението за уведомяване на контролния орган за всяко пристигане на посочена в Наредба № 172/2015 храна от друга държава членка 24 часа предварително е съвместимо с правото на Съюза, при положение че за национална доставка на храна от същата рискова категория не се предвижда такова задължение. Запитващата юрисдикция счита, че от това задължение за уведомяване произтича и по-сложен процес на доставка, който е и по-скъп, което може да възпре стопанските субекти от сектора да търгуват със съответните храни на чешка територия. Следователно Наредба № 172/2015 може според нея да представлява мярка с равностоен на количествено ограничение ефект по смисъла на член 36 ДФЕС. При все това такава мярка може да бъде обоснована при предвидените в правото на Съюза условия. Освен това член 9, параграф 7 от Регламент 2017/265 изисква определено съотношение на пропорционалност. Запитващата юрисдикция обаче се съмнява в пропорционалността на задължението за уведомяване поради системния му характер.

9. Съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят и до обхвата на задължението за предоставяне на информация. Тя иска да се установи дали няма да е по-подходящо и в съответствие с предписанията на правото на Съюза информацията да се изисква в момента на пристигането на стоките и да е насочена към актуалните рискове.

10. Накрая, макар запитващата юрисдикция да се съмнява, че системното задължение за предварително уведомяване, предвидено в Наредба № 172/2015, е пропорционално на постигането на преследваната цел, тя признава, че тези съмнения са още по-изразени по отношение на особената категория храни, състояща се от хранителните добавки, чието

¹⁰ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, (ЕО) № 396/2005, (ЕО) № 1069/2009, (ЕО) № 1107/2009, (ЕС) № 1151/2012, (ЕС) № 652/2014, (ЕС) 2016/429 и (ЕС) 2016/2031 на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 1/2005 и (ЕО) № 1099/2009 на Съвета и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО и 2008/120/ЕО на Съвета, и за отмяна на регламенти (ЕО) № 854/2004 и (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 89/608/ЕИО, 89/662/ЕИО, 90/425/ЕИО, 91/496/ЕИО, 96/23/ЕО, 96/93/ЕО и 97/78/ЕО на Съвета и Решение 92/438/ЕИО на Съвета (Регламент относно официалния контрол) (ОВ L 95, 2017 г., стр. 1). Към момента на извършване на разглежданата в главното производство проверка Регламент 2017/625 е изменен с Делегиран регламент (ЕС) 2019/478 на Комисията от 14 януари 2019 година за изменение на [Регламент 2017/625] по отношение на категориите на пратките, които подлежат на официален контрол на граничните контролни пунктове (ОВ L 82, 2019 г., стр. 4) и с Делегиран регламент (ЕС) 2019/2127 на Комисията от 10 октомври 2019 година за изменение на [Регламент 2017/625] по отношение на датата на прилагане на някои разпоредби на директиви 91/496/ЕИО, 97/78/ЕО и 2000/29/ЕО на Съвета (ОВ L 321, 2019 г., стр. 111).

Член 9, параграф 7 от Регламент № 2017/625 гласи, че „[д]околкото това е строго необходимо за организацията на официалния контрол, държавите членки по местоназначение могат да изискват от операторите, на които се доставят животни или стоки от друга държава членка да съобщават за пристигането на тези животни или стоки“.

естество е много по-различно от това на останалите храни, посочени в Наредбата. Запитващата юрисдикция отбелязва, че Наредба № 172/2015 е изменена през 2024 г.¹¹ Списъкът с храни, за които се изисква предварително уведомяване, е намален до 5 храни, сред които продължават да са хранителните добавки поради риска от евентуално наличие на анаболи, фармацевтични продукти, хормони и други опасни замърсители, като тежки метали или ароматни въглеводороди¹². Запитващата юрисдикция обаче иска да се установи дали това е достатъчно, за да обоснове наличието им в списъка на храните, за които се прилага задължението за уведомяване и за предоставяне на информация.

11. При тези обстоятелства Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чешка република) решава да спре производството и с акт, постъпил в секретариата на Съда на 24 септември 2024 г., да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допуска ли член 34 ДФЕС, като се вземат предвид член 36 ДФЕС и член 9, параграф 7 от [Регламент 2017/625], национална правна уредба, която налага на получателя на хранителни добавки от друга държава членка общо задължение за уведомяване най-малко 24 часа преди пристигането им в местоназначението и за предоставяне на информация, необходима за анализа на риска и планирането на официалния контрол?“.

12. Писмени становища представят PRAGON, чешкото правителство и Европейската комисия, като същите представят и устни становища в съдебното заседание, проведено пред Съда на 18 септември 2025 г.

II. Анализ

13. От чешката правна уредба следва, че когато внасят на чешка територия определен брой храни, сред които са и хранителните добавки, икономическите оператори са длъжни поне 24 часа преди пристигането на посочените храни в местоназначението да информират Държавната инспекция по земеделие и храни за това предстоящо пристигане¹³. Получателят на храните от друга държава членка или от трета държава трябва да информира този орган за вида на съответните храни, доставеното количество, държавата членка или третата държава на произход, както и за името и адреса на доставчика, името, адреса и идентификационния номер на получателя на внесените храни и накрая, датата на пристигане в местоназначението. Тази информация трябва да се предостави чрез формуляр, който се попълва онлайн¹⁴.

14. Следователно PRAGON, като дружество вносител на хранителни добавки, е длъжно да уведомява системно за всяко пристигане на хранителни добавки от други държави членки. В писмените си изявления то посочва, без да е опровергано от чешкото правителство, че от 21 септември 2016 г. досега е подало 142 уведомления.

¹¹ С Наредба № 235/2024.

¹² Както следва от изложението на мотивите за Наредба № 235/2024, влязла в сила на 1 септември 2024 г.

¹³ От преписката, с която разполага Съдът, е видно, че чешката правна уредба първоначално е предвиждала задължение за уведомяване в срок от 48 часа преди пристигането на храните: вж. точка 5 от акта за преюдициално запитване и точка 46 от писменото становище на чешкото правителство.

¹⁴ Вж. точка 5 от акта за преюдициално запитване.

15. С единствения си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция, сезирана за втори път в рамките на същия национален спор, иска от Съда да установи дали описаната от мен по-горе чешка правна уредба е съвместима с правото на Съюза. Тъй като в преюдициалния въпрос тази юрисдикция посочва както разпоредби на първичното право, така и Регламент 2017/625, е необходимо да се определи аналитичната рамка, за да се установи нормата от правото на Съюза, в светлината на която трябва да бъде разгледана чешката правна уредба.

А. Определяне на аналитичната рамка

16. Като начало следва да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика, когато дадена област е предмет на изчерпателна хармонизация на равнището на Европейския съюз, всяка свързана с нея национална мярка трябва да се преценява с оглед на разпоредбите на тази мярка за хармонизация, а не с оглед на разпоредбите на първичното право¹⁵.

17. Подобно на чешкото правителство и Комисията, считам, че посочените разпоредби на първичното право, а именно членове 34 и 36 ДФЕС, не представляват аналитичната рамка за отговор на отправения до Съда преюдициален въпрос.

18. Всъщност официалният контрол, извършван с цел да се гарантира спазването на законодателството на Съюза в областта на храните¹⁶, е област, която е хармонизирана с Регламент 2017/625.

19. В съображение 3 от този регламент се припомня, че „[з]аконодателството на Съюза предвижда набор от хармонизирани правила, за да се гарантира, че храните [...] са безопасни и здравословни и че дейностите, които биха могли да имат въздействие върху безопасността на агрохранителната верига [...] се извършват в съответствие със специфични изисквания“. По-нататък законодателят на Съюза припомня, че „[о]тговорността за прилагане на законодателството на Съюза в областта на агрохранителната верига се носи от държавите членки, чиито компетентни органи извършват мониторинг и проверяват чрез организирането на официален контрол дали съответните изисквания на Съюза действително се спазват и привеждат в изпълнение“¹⁷.

20. Освен това от съображение 16 от Регламент 2017/625 е видно, че последният отменя и заменя Регламент (ЕО) № 882/2004¹⁸, с който „бе установена единна законодателна рамка за организирането на официалния контрол“ и който „предостави и консолидирана правна рамка в подкрепа на интегрирания подход към извършването на официален контрол по цялата агрохранителна верига“. Съгласно Регламент 2017/625 „[с] цел рационализиране и

¹⁵ Вж. решения от 14 декември 2004 г., Комисия/Германия (C-463/01, EU:C:2004:797, т. 36 и цитираната съдебна практика), от 11 юли 2019 г., Комисия/Гърция (Tsirougo) (C-91/18, EU:C:2019:600, т. 44 и цитираната съдебна практика), от 19 януари 2023 г., CINEF и др. (C-147/21, EU:C:2023:31, т. 26), и от 20 март 2025 г., Anib и др. (C-728/22—C-730/22, EU:C:2025:200, т. 65 и цитираната съдебна практика).

¹⁶ Както е определена в член 3, параграф 1 от Регламент № 178/2002. Вж. също член 3, параграф 1 от Регламент 2017/625.

¹⁷ Съображение 15 от Регламент 2017/625.

¹⁸ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните (ОВ L 165, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 58, стр. 216).

опростяване на общата законодателна рамка [...] правилата, приложими по отношение на официалния контрол в конкретни области, следва да бъдат интегрирани в единна законодателна рамка относно официалния контрол“¹⁹.

21. Следователно е видно, че волята на законодателя на Съюза е „[да установи] хармонизирана рамка на Съюза относно организирането на официалния контрол [...] по цялата агрохранителна верига“²⁰ и „да гарантира хармонизиран подход по отношение на официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с оглед да се гарантира прилагането на законодателството на Съюза в областта на агрохранителната верига“²¹.

22. Съгласно член 1, параграф 1, буква а) от Регламент 2017/625 последният установява правила за извършването на официалния контрол и се прилага „по отношение на официалния контрол, извършван за проверка на съответствието с правила [...] с оглед прилагането на законодателството на Съюза в областите, касаещи [...] въпросите, свързани с храните и тяхната безопасност [...]“²².

23. Съгласно член 2, параграф 1, буква а) от Регламент 2017/625 официален контрол означава „дейностите, извършвани от компетентните органи [...] с цел да се провери [...] дали операторите спазват настоящия регламент и правилата, посочени в член 1, параграф 2“.

24. Що се отнася до определението на понятието „храни“, член 3 от Регламент 2017/625 препраща към член 2 от Регламент № 178/2002, съгласно който храни означава „всяко вещество или продукт, независимо дали е преработен или не, частично преработен или непреработен, който е предназначен за или основателно се очаква да бъде приет от хора“.

25. Принадлежността на хранителните добавки към категорията на храните от своя страна е определена с Директива 2002/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 юни 2002 година за сближаване на законодателствата на държавите членки по отношение на хранителните добавки²³, съгласно която последните означават „храни, които са предназначени да допълват нормалния хранителен режим и които представляват концентрирани източници на хранителни вещества или други вещества с хранителен или физиологичен ефект, самостоятелно или в комбинация, дозирани под формата на капсули, дражета, таблетки, хапчета и други подобни форми, пакетчета с прах, ампули, шишенца с капкомери и други подобни форми на течности и прахове, които са предназначени да се приемат в малки премерени количества“²⁴.

26. От гореизложените съображения следва, че с правото на Съюза, и по-специално с Регламент 2017/625, е извършена изчерпателна хармонизация на правилата, приложими за официалния контрол на храните, които включват и хранителните добавки.

¹⁹ Съображение 19 от Регламент 2017/625.

²⁰ Съображение 20 от Регламент 2017/625. Идеята за единна законодателна рамка се съдържа и в съображение 43 от същия регламент.

²¹ Съображение 99 от Регламент 2017/625.

²² Член 1, параграф 2, буква а) от Регламент 2017/625.

²³ ОВ L 183, 2002 г., стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 36, стр. 39 и поправка в ОВ L 2024/90793, стр. 1.

²⁴ Член 2, буква а) от Директива 2002/46.

27. Изискването за уведомяване преди пристигането на хранителни добавки от държава — членка на Съюза, на чешка територия е едно от правилата за официален контрол по смисъла на Регламент 2017/625 и е прието, както припомня чешкото правителство, за целите на анализа на риска в съответствие с Регламент № 178/2002.

28. Тъй като попада в област, която се урежда от разпоредбите за хармонизация на Регламент 2017/625, изискването за предварително уведомяване трябва да се прецени с оглед на разпоредбите на този регламент, и по-специално на член 9, параграф 7 от него.

Б. По смисъла и обхвата на член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625

29. За тълкуването на разпоредба от правото на Съюза аналитичният подход налага обичайно да се започне с анализ на нейния текст²⁵. Припомням, че член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625 предвижда, че „[Д]околкото това е строго необходимо за организацията на официалния контрол“, държавите членки могат да изискват от операторите да съобщават за пристигането на тяхната територия на стоки от друга държава членка. От прочита на тази разпоредба може да се заключи, че Регламент 2017/625 се основава на принципа, че такова пристигане не дава основание за предварително информиране на компетентните органи и че държавите членки могат да го предвидят само по изключение. Държавите членки, които желаят да използват тази възможност, са длъжни да основат практиката си на изисквания, изведени от организацията на официалния контрол, като предварителното съобщаване за пристигането на храните може да бъде допуснато само доколкото е строго необходимо за тази организация. Като мярка за дерогация от свободното движение на храни на територията на Съюза, член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625 трябва да се тълкува стеснително.

30. Освен това от нормативния контекст на член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625 следва, че той попада в обхвата на члена, посветен на общите правила, приложими за официалния контрол. Компетентните органи трябва да извършват официален контрол на всички оператори — които носят основната отговорност за безопасността на храните²⁶ и са длъжни да сътрудничат при извършване на официалния контрол²⁷ — редовно, въз основа на риска²⁸ и с необходимата честота, като вземат предвид установените рискове, всякаква информация, която сочи, че има вероятност потребителите да бъдат подведени, данните за операторите от предишни периоди, надеждността и резултатите от собствения контрол, извършен от операторите, или всяка информация, която може да сочи несъответствие със законодателството на Съюза в областта на храните²⁹.

²⁵ Сред изобилната съдебна практика вж. решение от 4 септември 2025 г., Kwizda Pharma II (C-451/24, EU:C:2025:663, т. 55 и цитираната съдебна практика).

²⁶ Вж. съображение 30 и член 17, параграф 1 от Регламент № 178/2002. Вж. също във връзка с правната уредба на Съюза относно хигиената на храните решение от 6 октомври 2011 г., Albrecht и др. (C-382/10, EU:C:2011:639, т. 20).

²⁷ Вж. член 15 от Регламент 2017/625.

²⁸ Рискът е дефиниран като „функция на вероятността за неблагоприятно въздействие върху здравето на хората, животните или растенията, върху хуманното отношение към животните или околната среда и на сериозността на това въздействие, вследствие на някаква опасност“ (член 3, точка 24 от Регламент 2017/625). От своя страна анализ на риска означава „процес, състоящ се от три взаимосвързани компонента: оценка, управление и обмяна на информация за риска“ (член 3, точка 10 от Регламент № 178/2002).

²⁹ Вж. съответно член 9, параграф 1, букви а) — д) от Регламент 2017/625.

31. Контролът трябва да се извършва на „всички етапи на производството, преработката, разпространението и използването“ на стоките³⁰ и да се адаптира към специфичните случаи, и по-специално според това дали храните вече се намират на територията на Съюза, или се въвеждат в Съюза³¹.

32. Освен това тълкуването на член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625 трябва да бъде надлежно допълнено с прочита на съображение 37 от този регламент, в което се посочва наличието на „изключителни обстоятелства“, за да се предвиди възможността държавите членки да изискват предварително уведомяване за пристигането на стоки от други държави членки. Това е в ярък контраст със задължителното и системно предварително уведомяване, предвидено впрочем в същия регламент за определени категории стоки, които се въвеждат в Съюза³².

33. Освен това в съображение 34 от Регламент 2017/625 компетентните органи се приканват да „организируют и провеждат дейностите по официален контрол, като вземат предвид [интересите на операторите] и ограничават посочената тежест до необходимото за извършването на ефикасен и ефективен официален контрол“.

34. Тъй като спорът в главното производство се отнася до хранителните добавки, нормативният контекст на член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625 трябва да бъде разширен, за да включи Директива 2002/46, съгласно която, от една страна, държавите членки гарантират, че хранителните добавки могат да се търгуват на пазара на Съюза само ако отговарят на предвидените в нея правила³³, и от друга страна, държавите членки могат да изискат от производителя или лицето, отговорно за пускането на продукта на пазара в рамките на тяхната територия, да информира компетентния орган за пускането на пазара на продукта, като му изпрати образец на етикета, използван за продукта³⁴. В това отношение отбелязвам, че дадена храна, която отговаря на секторните изисквания на Съюза, трябва да се счита за безопасна³⁵, което не възпрепятства компетентните органи да предприемат подходящи мерки за налагане на ограничения за пускането ѝ на пазара или да изискат нейното изтегляне от пазара само „когато са налице основания да се подозира, че въпреки съответствието храната не е безопасна“³⁶.

35. Що се отнася до телеологичното тълкуване, Регламент 2017/625 урежда официалния контрол, който е от ключово значение за гарантиране на съответствието на храните с приложимото в рамките на Съюза законодателство, и по-специално с установените правила за защита на здравето на хората³⁷. Този регламент продължава действието на Регламент № 882/2004, който заменя, като последният „значително [е подобрил]

³⁰ Член 10, параграф 1, буква а) от Регламент 2017/625.

³¹ Вж. член 9, параграф 6 от Регламент 2017/625.

³² Вж. съображение 53, член 47, параграф 1 и член 56, параграф 3, буква а) и параграф 4 от Регламент 2017/625. Комисията е приела Делегиран регламент (ЕС) 2024/2104 на Комисията от 27 юни 2024 година за допълнение на [Регламент 2017/625] по отношение на случаите и условията, при които компетентните органи могат да изискват от операторите да уведомяват за пристигането на определени стоки, които се въвеждат в Съюза (ОВ L 2024/2104).

³³ Вж. член 3 от Директива 2002/46.

³⁴ Вж. член 10 от Директива 2002/46.

³⁵ Вж. член 14, параграф 7 от Регламент № 178/2002.

³⁶ Член 14, параграф 8 от Регламент № 178/2002.

³⁷ Вж. съображение 53 от Регламент 2017/625 във връзка с контрола при въвеждането в Съюза.

ефективността на официалния контрол, прилагането на законодателството на Съюза в областта на агрохранителната верига и равнището на защита от рискове за здравето на хората, животните и растенията [...]"³⁸.

36. Трябва да се има предвид също, че Регламент 2017/625 е приет на основание член 43, параграф 2, член 114 и член 168, параграф 4, буква б) ДФЕС. С приемането на член 9, параграф 7 от този регламент законодателят на Съюза е искал да установи специфично равновесие между свободното движение на храни и високо равнище на защита на здравето на хората и животните, както и на околната среда³⁹. Законодателят на Съюза се е стремил и да гарантира високо равнище на защита на потребителите и да запази тяхното доверие⁴⁰.

37. От изложените по-горе съображения следва, че член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625 конкретизира във вторичното право икономическа конституционна парадигма на Съюза. Затова той трябва да се тълкува, като се вземат предвид следните основни елементи: постигане на високо равнище на защита на здравето на хората в контекста на функциониращ вътрешен пазар; изискване за ефективен контрол, като същевременно се предпазват операторите от прекомерна административна тежест; и накрая, диференциран правен режим за стоките, които се намират вече на територията на Съюза и за които вече са приложени секторни разпоредби.

38. Именно с оглед на тези основни елементи следва да се анализира разглежданата в главното производство правна уредба⁴¹.

В. По съвместимостта на разглежданата в главното производство национална правна уредба с член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625

39. Според чешкото правителство националните органи се нуждаят от предварителното уведомяване и придружаващата го информация, за да гарантират ефективността на контрола за спазването на изискванията на законодателството в областта на храните, и по-специално на безопасността на храните. Било изключително важно контролът да се организира пряко още при първото звено на дистрибуторската верига на територията на съответната държава членка, тъй като компетентните органи не разполагат с предварителна информация за тези храни.

40. Като начало подчертавам, че несъмнено режим за системно предварително уведомяване би позволил на националните органи, отговарящи за организирането на официалния контрол, да получат цялата необходима информация. В такъв случай обаче такъв режим не би взел предвид другата преследвана от законодателя на Съюза цел, свързана с функционирането на вътрешния пазар.

³⁸ Съображение 16 от Регламент 2017/625.

³⁹ Вж. по аналогия решение от 19 януари 2023 г., СІНЕF и др. (C-147/21, EU:C:2023:31, т. 64).

⁴⁰ Вж. съображения 2 и 3, член 1, параграф 2, буква а) и член 9, параграф 1, буква б) от Регламент 2017/625.

⁴¹ Както посочва запитващата юрисдикция, Комисията, изглежда, вече е поставила под въпрос съответствието на тази уредба с правото на Съюза, като на 24 януари 2019 г. е изпратила на Чешката република официално уведомително писмо. Към датата на обявяване на настоящото заключение процедурата (която според изявленията на Комисията в съдебното заседание за момента е „замразена“) все още се намира в досъдебна фаза, като последният официален акт по нея е от ноември 2021 г.

41. Освен това Наредба № 172/2015 не взема предвид произхода на храните и възлага на операторите едно и също задължение за предварително уведомяване, независимо дали храните са с произход от държава — членка на Съюза, или от трета държава⁴². Тази липса на разграничение в зависимост от произхода на храните не е в съответствие с Регламент 2017/625⁴³.

42. Освен това разглежданата в главното производство национална правна уредба изглежда недостатъчно целенасочена както по отношение на уредените в нея храни, така и по отношение на предполагаемите опасности и периода, през който се изисква предварително уведомяване.

43. Всъщност, от една страна, прилагането на това изискване за всички хранителни добавки не изглежда „строго необходимо“, тъй като сред тези добавки трябва да е възможно да се разграничат онези, които се нуждаят от повече надзор и следователно от контрол. Така например Директива 2002/46 предвижда, че „държавите членки могат съгласно разпоредбите на Договора да продължат да прилагат националните си ограничения или забрани върху търговията с хранителни добавки, съдържащи витамини и минерали, които не са включени в списъка на приложение I или на техните форми, които не са сред изброените в приложение II“⁴⁴.

44. Отбелязвам още, че от преписката не следва, че Чешката република е използвала предвидената в Директива 2002/46 възможност да изисква с оглед на улесняването на контрола предоставянето на образец на етикета⁴⁵, който би могъл да представлява първоначален източник на информация за органите. С оглед на тази възможност, предоставена от правото на Съюза, чешкото правителство не успява да докаже защо прилагането за всички хранителни добавки на задължението за уведомяване преди пристигането им на територията е строго необходимо за извършването на официалния контрол⁴⁶.

45. От друга страна, във връзка с предполагаемите рискове отбелязвам също, че чешкото правителство се основава на прекалено общи твърдения, че хранителните добавки често съдържат дози от силно концентрирани вещества, анаболи, лекарствени продукти, хормони и други забранени вещества или други забранени форми на минерали, метали, замърсители или ароматни въглеводороди.

46. Накрая, системното задължение за предварително уведомяване, което се прилага постоянно за цяла категория храни, не изглежда да е в съответствие с духа в основата на приемането на член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625, тъй като е точно обратното на мярка, която би била „строго необходима“ за организирането на официалния контрол, още повече че не е предвидена преоценка на положението според фиксиран и редовен график.

⁴² От действията на Комисията по приемане на Делегиран регламент 2024/2104 може да се заключи, че дори за храните с произход от трети държави, за които Регламент 2017/625 не предвижда задължение за уведомяване за пристигането им на територията на Съюза, такова задължение може да бъде установено само при условията, предвидени в този делегиран регламент.

⁴³ Вж. точка 37 от настоящото заключение.

⁴⁴ Член 4, параграф 7 от Директива 2002/46.

⁴⁵ Вж. точка 34 от настоящото заключение.

⁴⁶ Припомням също, че от член 11 от Директива 2002/46 следва, че без да се засяга член 4, параграф 7 от тази директива, „държавите членки не следва да забраняват или ограничават търговията с продуктите, посочени в член 1 [...], ако те отговарят на разпоредбите на настоящата директива“.

47. Освен че не е достатъчно целенасочено, трудно е да се приеме, че това задължение е строго необходимо, като се имат предвид данните от таблицата със статистически данни, предоставена от PRAGON⁴⁷. От тази таблица следва, че през 2015 г. до чешките органи са подадени 175 938 уведомления при 3 128 извършени проверки. През 2022 г. същите тези органи са получили 280 202 уведомления при 767 извършени проверки. Между 2015 и 2022 г. броят на уведомленията е нараснал с 59 %, докато за същия период проверките са намалели със 75 %⁴⁸. В съдебното заседание чешкото правителство признава, че проверки се извършват при 0,5 % от случаите на внос, за които е подадено уведомление, като обяснява, че предварителният срок от 24 часа позволява на органите да анализират риска и въз основа на придружаващата уведомлението информация да определят дали е нужен контрол. Според мен по този начин чешкото правителство имплицитно е признало явната несъразмерност между броя на уведомленията, които операторите са били длъжни да подават в продължение на години, и броя на действително извършените проверки.

48. Освен това признавам, че припомнената по-горе предполагаема опасност⁴⁹ не ми се струва подкрепена от констатацията, че само 0,5 % от уведомленията са довели до решение на чешките органи за извършване на контрол⁵⁰.

49. Следователно трябва да се заключи, че разглежданата в главното производство правна уредба не е съвместима със строгото съотношение на необходимост, посочено в член 9, параграф 7 от Регламент 2017/625, от който недвусмислено следва, че задължението за съобщаване за пристигането на храни не може да бъде системно и постоянно, а трябва да се основава на конкретни и временни обстоятелства, само доколкото това е абсолютно необходимо за извършването на официалния контрол, предвиден в посочения регламент⁵¹.

III. Заключение

50. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чешка република) въпрос по следния начин:

„Член 9, параграф 7 от Регламент (ЕС) 2017/625 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, (ЕО) № 396/2005, (ЕО) № 1069/2009, (ЕО) № 1107/2009, (ЕС) № 1151/2012, (ЕС) № 652/2014, (ЕС) 2016/429 и (ЕС) 2016/2031 на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 1/2005 и (ЕО) № 1099/2009 на Съвета и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО и 2008/120/ЕО на Съвета, и за отмяна на регламенти

⁴⁷ Вж. стр. 13 от писменото становище на PRAGON.

⁴⁸ В последната колона на тази таблица е посочен броят на проверките, извършени във връзка с внос от други държави — членки на Съюза. През 2022 г. 667 от 767 извършени проверки са във връзка с такъв внос. Приканено да коментира този въпрос в съдебното заседание, чешкото правителство посочва, че не разбира тези числа, тъй като вносът от трети страни бил предмет на системни проверки.

⁴⁹ Вж. точка 45 от настоящото заключение.

⁵⁰ Още повече че от тези 0,5 % уведомления, последвани от контрол, вероятно още по-малка част е довела до констатация за несъответствие.

⁵¹ Вж. в същия смисъл решение от 20 октомври 2005 г., Комисия/Швеция (C-111/03, EU:C:2005:619, т. 59).

(ЕО) № 854/2004 и (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 89/608/ЕИО, 89/662/ЕИО, 90/425/ЕИО, 91/496/ЕИО, 96/23/ЕО, 96/93/ЕО и 97/78/ ЕО на Съвета и Решение 92/438/ЕИО на Съвета (Регламент относно официалния контрол)

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска правна уредба, която предвижда общо и постоянно задължение за системно предварително уведомяване за пристигането на националната територия на цяла категория храни като хранителните добавки, съпроводено от задължение за предоставяне на информация, считана за необходима за анализа на риска и планирането на официалния контрол“.