



Datum van
inontvangstneming

:

28/10/2024

Zaak C-626/24**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

24 september 2024

Verwijzende rechter:

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 september 2024

Verzoekende partij:

PRAGON s.r.o.

Verwerende partij:

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze

BESLISSING

De Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië; hierna: „NSS”) [OMISSIS] heeft in de zaak van **PRAGON s.r.o.** (verzoekster) [OMISSIS] tegen de **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze** (staatsinspectie voor landbouwproducten en levensmiddelen, inspectiedienst te Praag) (verweerder) [OMISSIS] betreffende het door verzoekster ingestelde beroep tot bescherming tegen de aan verweerder verweten onrechtmatige handeling, in de procedure die is ingesteld naar aanleiding van verzoeksters cassatieberoep tegen het vonnis van de Městský soud v Praze (rechter in eerste aanleg Praag, Tsjechië; hierna: „MS”) van 12 oktober 2023 in zaak 11 A 214/2021–208,

beslist:

I. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

Staat artikel 34 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 36 VWEU en artikel 9, lid 7, van verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere

officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, in de weg aan een nationale regeling die aan afnemers van voedingssupplementen die afkomstig zijn uit een andere lidstaat de algemene verplichting oplegt om ten minste 24 uur van tevoren mee te delen dat dergelijke goederen op de plaats van bestemming zullen worden geleverd en om tegelijkertijd de gegevens te verstrekken die nodig zijn voor het verrichten van een risicoanalyse en het plannen van officiële controles?

[OMISSIS] Motivering

I. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 7 juni 2021 heeft verweerder bij verzoekster een controle ingeleid overeenkomstig § 5, lid 2, onder a), van de zákon č. 225/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) [wet nr. 225/2012 inzake controle (controlevoorschriften)]. Deze controle had betrekking op de nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit de vyhláška č. 172/2015 Sb, o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (besluit nr. 172/2015 inzake de informatieverplichtingen van afnemers van levensmiddelen op de plaats van bestemming) in de versie die van kracht was tot en met 31 augustus 2023 (hierna: „besluit nr. 172/2015”). Dit besluit is de rechtshandeling waarbij uitvoering is gegeven aan de zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (wet nr. 110/1997 inzake levensmiddelen en tabaksproducten; hierna: „wet op de levensmiddelen”). § 3d, lid 3, van deze wet verplicht de exploitanten van levensmiddelenbedrijven om de bevoegde toezichthoudende autoriteiten in kennis te stellen van de levering van bepaalde soorten levensmiddelen uit een andere lidstaat of een derde land.
- 2 In verzoeksters geval ging het specifiek om een controle van de veiligheid van voedingssupplementen. Verzoekster was onder meer van mening dat de controle niet kon worden uitgevoerd omdat besluit nr. 172/2015 verplichtingen oplegt die in strijd zijn met het Unierecht en, meer in het bijzonder, met het vrije verkeer van goederen. Volgens verzoekster wordt deze conclusie tevens ondersteund door het feit dat de Europese Commissie met betrekking tot dat besluit krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) een inbreukprocedure tegen Tsjechië heeft ingeleid.
- 3 De Europese Commissie heeft de procedure ingeleid onder nummer INFR(2016)4222. Op 24 januari 2019 heeft de Commissie een schriftelijke aanmaning verstuurd waarin zij aanvoert dat de nationale regelgeving inzake de officiële controles op het gebied van de voedselveiligheid niet in overeenstemming is met het Unierecht. Specifiek gaat het erom dat marktdeelnemers worden verplicht om stelselmatig van tevoren mee te delen dat bepaalde soorten levensmiddelen op de plaats van bestemming zullen worden geleverd. Volgens de Commissie is dit onverenigbaar met het geharmoniseerde

kader van Unierechtelijke voorschriften. De Commissie is van mening dat een verplichting om goederenleveringen uit een andere lidstaat aan te melden niet stelselmatig van aard mag zijn. Integendeel, de kennisgeving inzake de levering van dergelijke goederen moet afhankelijk worden gesteld van een specifiek verzoek van de bevoegde autoriteit en mag alleen worden vereist voor zover dat strikt noodzakelijk is voor de organisatie van officiële controles. De Commissie baseert haar grieven op schending van artikel 9, lid 7, van verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen. Het door Tsjechië geformuleerde antwoord op het aanvullende met redenen omklede advies van november 2021 was tot nog toe de laatste handeling in de precontentieuze fase. Sindsdien heeft de Commissie geen stappen meer ondernomen.

- 4 Verzoekster heeft zich tegen de in de punten 1 en 2 beschreven controle verweerd door beroep in te stellen tot bescherming tegen de verweten onrechtmatige handeling, maar dat beroep is bij vonnis van 6 oktober 2022 in zaak 11 A 214/2021–99 afgewezen door de MS. Daarop heeft verzoekster cassatieberoep ingesteld. De NSS heeft het cassatieberoep gegrond verklaard en heeft het vonnis van de MS bij uitspraak van 10 mei 2023 in zaak 8 As 239/2022–140 vernietigd. De MS is namelijk tot de onjuiste conclusie gekomen dat de controle, die is uitgevoerd krachtens een besluit dat onverenigbaar is met het Unierecht, geen onrechtmatige handeling vormt. Om die reden heeft de NSS de MS verzocht om de verenigbaarheid van het besluit met het Unierecht te onderzoeken en om na te gaan of dit besluit in de onderhavige zaak moet worden toegepast.
- 5 Na de vernietiging van het vonnis heeft de MS opnieuw in de zaak beslist. Bij het in de kop genoemde vonnis heeft de MS afwijzend gereageerd op verzoeksters beroep tot vaststelling van de onrechtmatigheid van de controle die is uitgevoerd krachtens besluit nr. 172/2015. Bij de beoordeling van de zaak heeft de MS zich met name gebaseerd op het in de loop van de procedure ingenomen standpunt van de Ministerstvo zahraničních věcí (ministerie van Buitenlandse Zaken, Tsjechië). Daarop heeft ook de MS het standpunt ingenomen dat het vereiste van voorafgaande kennisgeving van de levering van bepaalde soorten levensmiddelen in overeenstemming is met artikel 9, lid 7, van verordening 2017/625. In het kader van de procedure van de Commissie is niet bevestigd dat Tsjechië inbreuk heeft gemaakt op het Unierecht, aangezien deze procedure zich nog in de precontentieuze fase bevindt. Naar het oordeel van de MS is voldaan aan beide voorwaarden van verordening 2017/625, namelijk aan die van voorafgaande kennisgeving ten behoeve van de organisatie van officiële controles en die van kennisgeving voor zover dat strikt noodzakelijk is. Wat betreft de tweede voorwaarde komt de evenredigheid [van de getroffen maatregel] tot uiting in het feit dat de kennisgevingsverplichting niet geldt voor alle levensmiddelen maar slechts voor bepaalde soorten, waarvan de lijst wordt gewijzigd in

overeenstemming met de meest recente risicoanalyse. Het gaat derhalve niet om een algemeen maar om een selectief gericht vereiste. De aanmeldingsverplichting heeft alleen betrekking op de informatie waarover meldingsplichtige entiteiten beschikken en die nodig is voor de verrichting van een risicoanalyse. De kennisgeving moet uiterlijk 24 uur van tevoren worden gedaan door middel van een online beschikbaar formulier. Dat is een verbetering ten opzichte van de vorige wettelijke regeling, volgens welke de kennisgeving 48 uur van tevoren moest worden ingediend. Zonder deze informatie zou het niet mogelijk zijn om te voldoen aan de verplichting om regelmatig en zonder voorafgaande kennisgeving officiële controles te verrichten, zoals wordt vereist door artikel 9, leden 2 en 4, van verordening 2017/625. De MS was van oordeel dat de informatieverplichting rechtstreeks op de bewoordingen van de verordening berust. De controle was derhalve niet bedoeld om te voldoen aan een verplichting die in strijd is met het Unierecht.

- 6 Verzoekster heeft cassatieberoep tegen het vonnis ingesteld. Zij heeft aangevoerd dat kennisgeving in overeenstemming met besluit nr. 172/2015 niet louter van haar wordt verlangd voor zover dat strikt noodzakelijk is. Het besluit maakt kennelijk inbreuk op het grondbeginsel van het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten, al geldt dat niet voor leveringen uit derde landen. Bijgevolg kunnen de voedingssupplementen niet in Tsjechië worden geleverd op de datum van bestelling maar minstens een dag later, wat te wijten is aan bestuurlijk gecreëerde niet-tarifaire belemmeringen. Tegelijkertijd is sprake van een discriminerende behandeling op grond van de oorsprong van de goederen. Levensmiddelen die zich op het grondgebied van Tsjechië bevinden kunnen namelijk onmiddellijk in de handel worden gebracht, terwijl dat niet het geval is voor levensmiddelen die afkomstig zijn uit het buitenland. De discriminatie is tevens gericht tegen Tsjechische levensmiddelenbedrijven. Marktdeelnemers uit andere lidstaten die niet voldoen aan het besluit krijgen [namelijk] duidelijk een concurrentievoordeel ten opzichte van verzoekster, die daardoor schade lijdt. Dat heeft tevens gevolgen voor de kosten voor de consument.

II. Relevante wettelijke bepalingen

II.A. Unierecht

- 7 Overeenkomstig artikel 34 VWEU zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden.
- 8 Overeenkomstig artikel 36 VWEU vormt artikel 34 geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, **de gezondheid en het leven van personen, dieren** of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een

verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen (onderstreping door de verwijzende rechter).

- 9 In overweging 37 van verordening 2017/625 is bepaald: „Onverminderd de traceerbaarheidsvoorschriften van sectorale wetgeving en **voor zover dat strikt noodzakelijk is voor het organiseren van officiële controles**, moeten de bevoegde autoriteiten van een lidstaat van exploitanten **uitzonderlijk** kunnen verlangen dat zij de aankomst van dieren en goederen uit een andere lidstaat melden.”
- 10 In artikel 9, lid 7, van verordening 2017/625 is bepaald: „**Voor zover dit strikt noodzakelijk is voor de organisatie van de officiële controles**, kunnen de lidstaten van bestemming exploitanten die dieren of goederen **uit een andere lidstaat** laten leveren, verplichten de aankomst van die dieren of goederen te **melden**.”
- 11 De bepaling van artikel 9, lid 7, van verordening 2017/625 is in de plaats gekomen van artikel 3, lid 6, tweede volzin, van verordening 882/2004, die luidde als volgt: „Voor zover dit strikt nodig is voor de organisatie van de officiële controles, kunnen de lidstaten de exploitanten die goederen van een andere lidstaat aan hen hebben geleverd, verzoeken de aankomst van die goederen te melden.”

II.B. Nationaal recht

- 12 In § 3d, lid 3, van de wet op de levensmiddelen is bepaald: „Exploitanten van levensmiddelenbedrijven die op de plaats van bestemming **in de uitvoeringsbepalingen genoemde levensmiddelen uit een andere lidstaat** of uit een derde land **ontvangen, stellen** de bevoegde **toezichthoudende autoriteit** er overeenkomstig § 16, lid 4 of 5, van **in kennis** dat de betreffende levensmiddelen worden geleverd **in overeenstemming met de uitvoeringsbepalingen**. Op grond van een risicoanalyse overeenkomstig artikel 3 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad, die wordt verricht voor zover dat strikt noodzakelijk is voor de organisatie van officiële controles, stelt deze autoriteit het soort levensmiddelen alsook de datum, de reikwijdte en de wijze van kennisgeving vast.”
- 13 In § 1 van besluit nr. 172/2015 is bepaald:

„(1) In overeenstemming met de rechtstreekse toepasselijke Unierechtelijke bepalingen regelt het onderhavige besluit de omvang van de informatieverplichtingen van exploitanten van levensmiddelenbedrijven op de plaats van bestemming (hierna: „afnemers van levensmiddelen op de plaats van bestemming”).

(2) Het besluit is van toepassing op:

- (a) vers fruit, namelijk:

- 1) perziken, met inbegrip van nectarines,
 - 2) peren,
 - 3) appels,
 - 4) pruimen,
 - 5) sinaasappelen,
 - 6) bananen,
 - 7) tafeldruiven,
- (b) verse groenten, namelijk:
- 1) uien en knoflook,
 - 2) wortelen en knolselderij,
 - 3) tomaten, paprika's en komkommers,
 - 4) sluitkool, bloemkool en broccoli,
- (c) vroege en late consumptieaardappelen,
- (d) bolpapaver,
- (e) voedingssupplementen,**
- (f) levensmiddelen van dierlijke oorsprong, met uitzondering van:
- 1) verse visserijproducten, levende tweekleppige weekdieren, slakken, stekelhuidigen en manteldieren voor menselijke consumptie,
 - 2) collageen en natuurlijke en collageendarmen voor de productie van levensmiddelen.
 - 3) Het besluit is alleen van toepassing wanneer de plaats van bestemming de plaats van eerste ontvangst is, met inbegrip van elke eerste be- of verwerking in Tsjechië van de in lid 2 genoemde levensmiddelen.”

14 In § 2, lid 1, van besluit nr. 172/2015 is bepaald:

„(1) Een afnemer van levensmiddelen op de plaats van bestemming die levensmiddelen ontvangt die afkomstig zijn uit een andere lidstaat of een derde land en die worden genoemd in § 1, lid 2, onder a) tot en met e), en die moeten worden geleverd op een plaats van bestemming als bedoeld in § 1, lid 3, stelt de Státní zemědělská a potravinářská inspekce (staatsinspectie voor

landbouwproducten en levensmiddelen, Tsjechië) met behulp van een informatiesysteem **ten minste 24 uur van tevoren** in kennis van:

- a) het soort levensmiddelen die op de plaats van bestemming zullen worden geleverd,
 - b) de hoeveelheid levensmiddelen die op de plaats van bestemming zullen worden geleverd,
 - c) de lidstaat of het derde land en de naam en het adres van de exploitant van het levensmiddelenbedrijf die de levensmiddelen op de plaats van bestemming zal afleveren,
 - d) de naam, het adres en het identificatienummer van de plaats van bestemming en van de afnemer van de levensmiddelen op de plaats van bestemming en
 - e) de datum van levering van de levensmiddelen op de plaats van bestemming.”
- 15 Overeenkomstig § 2, lid 1, onder g), van de wet op de levensmiddelen is een voedingssupplement „een levensmiddel dat bedoeld is om de normale voeding aan te vullen, dat een geconcentreerde bron van vitaminen en mineralen of andere stoffen met een nutritioneel of fysiologisch effect is en dat afzonderlijk of gemengd in voedingsmiddelen wordt toegediend en bestemd is voor rechtstreekse consumptie in kleine, afgemeten hoeveelheden”.

III. Analyse van de prejudiciële vraag

- 16 De verwijzende rechter is zich ervan bewust dat de procedure die aanhangig is krachtens artikel 258 VWEU tot doel heeft om de verenigbaarheid van besluit nr. 172/2015 met het Unierecht te beoordelen en dat het geschil in de onderhavige zaak uitsluitend betrekking heeft op de kennisgevingsverplichting met betrekking tot voedingssupplementen. De beantwoording van deze engere vraag vereist evenwel ook dat antwoord wordt gegeven op de ruimere vraag of het verenigbaar is met het Unierecht om exploitanten van levensmiddelenbedrijven te verplichten om de toezichthoudende autoriteit 24 uur van tevoren in kennis te stellen van elke levering van in het besluit genoemde levensmiddelen die afkomstig zijn uit een andere lidstaat, [met name] ook wanneer deze mogelijk een risico inhouden, in een situatie waarin binnenlandse leveringen van levensmiddelen van dezelfde risicocategorie niet hoeven te worden aangemeld.
- 17 Indien de beschreven informatieverplichting niet in overeenstemming is met het Unierecht, is het namelijk niet nodig om verder in te gaan op de specifieke kenmerken van de verschillende in het besluit genoemde soorten levensmiddelen.
- 18 Het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten is een fundamentele vrijheid die berust op de bepalingen van het VWEU. Deze vrijheid komt tevens tot

uitdrukking in het in artikel 34 VWEU geformuleerde verbod van kwantitatieve invoerbepkeringen tussen de lidstaten en alle maatregelen van gelijke werking (arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, EU:C:2019:504, punt 119 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het verbod op maatregelen van gelijke werking geldt voor elke regeling van de lidstaten „die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren” (arresten van 11 juli 1974, Dassonville, C-8/74, EU:C:1974:82 en 15 maart 2007, Commissie/Finland, C-54/05, EU:C:2007:168, punt 30). Ook het enkele feit dat een importeur wordt ontmoedigd om goederen in een lidstaat in de handel te brengen of te verhandelen vormt een belemmering van het vrije verkeer van goederen (arresten van 16 november 2000, Commissie/België, C-217/99, EU:C:2000:638, punt 18, en 7 juni 2007, Commissie/België, C-254/05, EU:C:2007:319, punt 30).

- 19 Met betrekking tot besluit nr.172/2015 betekent dit dat daarin genoemde levensmiddelen die afkomstig zijn uit Tsjechië door de afnemer ervan zonder onnodige vertraging in de handel kunnen worden gebracht zonder dat hij in dat verband aan een informatieverplichting hoeft te voldoen. Indien hij dezelfde levensmiddelen bestelt in een andere lidstaat en derhalve ook wanneer hij dat doet in de nabijheid van de Tsjechische grens, moet hij evenwel 24 uur voorafgaand aan de levering ervan in Tsjechië voldoen aan de door het besluit opgelegde kennisgevingsverplichting. Dat gaat gepaard met een complexere planning, aangezien de bestelling niet eerder dan 24 uur na de vervulling van de verplichting kan worden geleverd. Tegelijkertijd impliceert het een tijdelijke en financiële inspanning van de persoon die aan de kennisgevingsverplichting voldoet.
- 20 Gelet op het voorgaande is de NSS geneigd om te concluderen dat de informatieverplichting die voortvloeit uit § 3d, lid 3, van de wet op de levensmiddelen en die ten uitvoer is gelegd in besluit nr. 172/2015 de exploitanten van levensmiddelenbedrijven kan ontmoedigen om levensmiddelen in Tsjechië in de handel te brengen of te verhandelen. In dat geval zou sprake zijn van een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU.
- 21 Een nationale regeling die een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen vormt, kan evenwel worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 36 VWEU genoemde redenen van algemeen belang of door dwingende eisen (arrest van 5 februari 2004, Commissie/Italië, C-270/02, EU:C:2004:78, punt 21). Het betreft een restrictief uit te leggen uitzondering op de algemene regel van artikel 34 VWEU (arrest van 19 november 2020, B S en C A [Verhandeling van cannabidiol (CBD)], C-663/18, EU:C:2020:938, punt 87).
- 22 Artikel 36 VWEU noemt specifiek de bescherming van de gezondheid en het leven van personen als een van de legitieme redenen om een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen toe te staan [zie naar analogie ook arrest van 6 oktober 2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, punt 43]. Tegelijkertijd kan een maatregel van gelijke werking slechts worden gerechtvaardigd indien die maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te

verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (arrest van 3 juli 2019, Delfarma, C-387/18, EU:C:2019:556, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 23 Om die reden kan een rechtvaardiging van een maatregel van gelijke werking als de bescherming van de gezondheid niet absoluut zijn. Zoals volgt uit artikel 36 VWEU, kan dit evenmin een „middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten” zijn. Het aldus opgevatte evenredigheidsbeginsel vereist dat de bevoegdheid van de lidstaten om de invoer van producten uit andere lidstaten te verbieden of te beperken wordt beperkt tot wat noodzakelijk is om de rechtmatig nagestreefde doelstellingen van gezondheidsbescherming te verwezenlijken. Bijgevolg kan nationale regelgeving geen gebruik maken van de afwijking waarin dit artikel voorziet, indien de gezondheid en het leven van personen even doeltreffend kunnen worden beschermd door maatregelen die het handelsverkeer op de interne markt minder beperken (arrest van 10 september 2002, Ferring, C-172/00, EU:C:2002:474, punt 34).
- 24 De aldus afgebakende verhouding tussen de artikelen 34 en 36 VWEU komt bijgevolg ook tot uiting in artikel 9, lid 7, van verordening 2017/625. Deze bepaling staat een informatieverplichting voor de afnemers van levensmiddelen toe maar vereist dat deze evenredig is. Bovendien bepaalt overweging 1 van de verordening dat het VWEU vereist dat bij de bepaling en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd. Die doelstelling moet onder meer worden nagestreefd door middel van maatregelen die **de bescherming van de menselijke gezondheid** als einddoel hebben. De verwijzende rechter concludeert hieruit dat een van de voornaamste doelstellingen van de bij verordening 2017/625 ingevoerde officiële controles juist de bescherming van de menselijke gezondheid is. Het is derhalve duidelijk dat juist ook de informatieverplichting van afnemers van levensmiddelen uit een andere lidstaat, die is gebaseerd op artikel 9, lid 7, van verordening 2017/625, bedoeld is om die doelstelling te verwezenlijken.
- 25 De vraag blijft evenwel of de informatieverplichting van besluit nr. 172/2015 evenredig van aard is. Met andere woorden, de vraag blijft of er een soortgelijke methode bestaat om de gezondheid en het leven van de mens te beschermen die minder ingrijpt in het vrije verkeer van goederen binnen de Unie dan de methode die in besluit nr. 172/2015 is vastgesteld, namelijk dat elke levering van in het besluit genoemde levensmiddelen uit een andere lidstaat, met name ook wanneer deze mogelijk een risico inhouden, 24 uur van tevoren moet worden aangemeld bij de toezichthoudende autoriteit, in een situatie waarin binnenlandse leveringen van levensmiddelen van dezelfde risicocategorie niet hoeven te worden aangemeld.
- 26 Bij de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheden op het gebied van de bescherming van de volksgezondheid moeten de lidstaten het evenredigheidsbeginsel in acht nemen en moeten zij hun maatregelen beperken tot

wat werkelijk noodzakelijk is om de bescherming van de volksgezondheid te waarborgen (arrest van 14 juli 1983, Sandoz, C-174/82, EU:C:1983:213, punt 18). Wanneer de lidstaten zich beroepen op het evenredigheidsbeginsel van artikel 36 VWEU, moeten zij in elke onderzochte zaak aantonen dat hun wetgeving noodzakelijk is om een doeltreffende bescherming van de in de genoemde bepaling bedoelde belangen te waarborgen en, in het bijzonder, dat het in de handel brengen van de betreffende producten zonder voorafgaande kennisgeving een reëel risico voor de volksgezondheid vormt.

- 27 Het Hof heeft de evenredigheid van de informatieverplichting voor afnemers van levensmiddelen uit een andere lidstaat ten behoeve van de organisatie van officiële controles uitsluitend behandeld met betrekking tot omstandigheden die verschillen van die in de onderhavige zaak. In geding waren in dat verband de veterinaire controles die zijn ingevoerd bij richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, die is vervangen door verordening 2017/625. In artikel 5, lid 3, onder c), van die richtlijn was, op soortgelijke wijze als in het in de onderhavige zaak aan de orde zijnde artikel 9, lid 7, van verordening 2017/625, bepaald dat ondernemers die zich producten laten toezenden uit een andere lidstaat of een partij van dergelijke producten volledig verdelen **op verzoek van de bevoegde autoriteit** de aankomst van producten uit een andere lidstaat dienen aan te melden, **voor zover dat noodzakelijk is voor het verrichten van de** in die richtlijn bedoelde **controles**. Met betrekking tot deze informatieverplichting heeft het Hof geoordeeld dat in dat verband sprake was van een controlestelsel op basis van de controle van de goederen in de lidstaat van verzending en dat dit stelsel tot doel had om controle in de lidstaat van bestemming te vervangen en om het vrije verkeer van de producten mogelijk te maken onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die van een interne markt. Bijgevolg heeft het Hof geconcludeerd dat een verplichting van voorafgaande kennisgeving die in het kader van de nationale regelgeving wordt opgelegd aan importeurs van producten uit andere lidstaten niet kan worden gerechtvaardigd om redenen van bescherming van de menselijke gezondheid (arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Zweden, C-111/03, EU:C:2005:619, punt 51).
- 28 Het Hof heeft in die zin geoordeeld hoewel het niet ging om een stelselmatige verplichting van voorafgaande kennisgeving van elke levering van bepaalde soorten goederen, zoals in het onderhavige geval, maar om een kennisgeving op verzoek van de bevoegde toezichthoudende autoriteit. Deze zaak verschilt evenwel vooral van de onderhavige zaak doordat de nadruk erop lag dat de betreffende goederencontrole uitsluitend moest worden uitgevoerd in de lidstaat van verzending. Volgens de NSS kan mogelijk zelfs evenwel worden geconcludeerd dat een nationale informatieverplichting eveneens in strijd is met het Unierecht wanneer de betreffende goederen niet worden gecontroleerd op de plaats van oorsprong, zoals het geval was in zaak C-111/03.

- 29 Uit de bewoordingen van artikel 9, lid 7, van verordening 2017/625 volgt dat deze verordening bepaalde informatieverplichtingen voor de afnemers van levensmiddelen uit een andere lidstaat toestaat. De vraag blijft evenwel in hoeverre een dergelijke verplichting stelselmatig van aard kan zijn. Overweging 37 van de verordening geeft naast de voorwaarde dat de kennisgeving strikt noodzakelijk moet zijn voor de organisatie van officiële controles namelijk aan dat **uitzonderlijk** een dergelijke kennisgeving inzake goederenleveringen kan worden verlangd. Dit vereiste is niet herhaald in de bewoordingen van artikel 9, lid 7, van de verordening. De NSS is evenwel van oordeel dat de normen van een verordening moeten worden uitgelegd in overeenstemming met de overwegingen ervan. Dit lijkt aanleiding te geven tot de conclusie dat een informatieverplichting niet in het algemeen kan gelden voor alle leveringen van bepaalde soorten levensmiddelen uit andere lidstaten.
- 30 Een ander aspect is dat van de omvang van de informatieverplichting. Een maatregel die het vrije verkeer van goederen minder beperkt, zou bijvoorbeeld kunnen bestaan in een informatieverplichting die pas wordt opgelegd op het tijdstip van levering van de goederen in de lidstaat van bestemming. Dat zou, althans gedeeltelijk, leiden tot een vermindering van de logistieke inspanningen die gepaard gaan met het vereiste van voorafgaande kennisgeving. Een andere mogelijkheid is die van een informatieverplichting die gericht is op huidige risico's, bijvoorbeeld met betrekking tot het optreden van ziekten of infecties in een bepaalde periode. Dat houdt in dat een algemene maar minder vergaande verplichting zou kunnen worden opgelegd of dat in het geheel geen stelselmatige verplichting wordt opgelegd maar een verplichting die uitsluitend gericht is op specifieke leveringen van levensmiddelen uit andere lidstaten. Het is namelijk juist de stelselmatige aard van de verplichting die in het kader van procedure INFR(2016)4222 ook door de Commissie aan Tsjechië wordt verweten. Ten slotte is het ook mogelijk om de levering van levensmiddelen rechtstreeks aan te melden op grond van een verzoek van de toezichthoudende autoriteit, zoals het geval was in zaak C-111/03, al was in die zaak geen sprake van een controle van de levensmiddelen in de lidstaat van verzending.
- 31 De NSS sluit evenwel niet uit dat het Hof vaststelt dat de informatieverplichting van besluit nr. 172/2015 evenredig is aan de bescherming van de menselijke gezondheid. De reden hiervoor is dat in het geval van een voorafgaande kennisgeving een grotere kans bestaat om een besmet of anderszins ondermaats product te identificeren. Volgens de verwijzende rechter wordt deze conclusie ook ondersteund door artikel 9, lid 2, van verordening 2017/625, waarin is bepaald dat de officiële controles regelmatig moeten worden verricht en met een passende risicogebaseerde frequentie. Voorts volgt uit lid 4 van hetzelfde artikel dat officiële controles in beginsel zonder voorafgaande kennisgeving worden uitgevoerd (door de toezichthoudende autoriteit – opmerking van de verwijzende rechter). Indien de informatieverplichting wordt gekoppeld aan een specifiek verzoek van de toezichthoudende autoriteit, zou een dergelijk verzoek [echter] in zekere zin een voorafgaande kennisgeving van een officiële controle in de

materiële zin van die formulering kunnen vormen, wat in strijd zou zijn met artikel 9, lid 4, van verordening 2017/625.

- 32 Volgens de Ministerstvo zemědělství (ministerie van landbouw; hierna: „MZ”) is tijdige informatie over de levering van levensmiddelen van essentieel belang om de controle op de plaats van bestemming te kunnen verrichten terwijl de goederen daar nog aanwezig zijn. „Zonder een dergelijke voorafgaande kennisgeving zouden de goederen vaak niet meer op het eerste punt van ontvangst aanwezig zijn, omdat deze in dat geval verder zouden zijn gedistribueerd en mogelijk al zouden zijn verwerkt, met name gelet op de korte houdbaarheid van gekoelde levensmiddelen en op de lange distributieketens. In dat verband is het, met name in het geval van bederfelijke levensmiddelen, die snel worden gedistribueerd en in een hoog tempo een groot aantal consumenten kunnen bereiken, van fundamenteel belang om helemaal aan het begin van de distributieketen controles te kunnen uitvoeren teneinde voor een groot aantal personen [mogelijke] gezondheidsrisico’s te kunnen voorkomen” [zoals volgt uit het feit dat rekening is gehouden met de opmerkingen bij het ontwerpbesluit tot wijziging van besluit nr. 172/2015, zie punt [35] hieronder].
- 33 In het licht van de conclusies van de onderhavige beslissing is bij de verwijzende rechter twijfel gerezen over de vraag of de stelselmatige verplichting van de nationale regeling, met name op zichzelf genomen, evenredig is aan de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstelling. Zoals de NSS heeft opgemerkt in punt [16], is voor de beantwoording van de prejudiciële vraag eerst opheldering vereist omtrent de vraag of een informatieverplichting wel verenigbaar is met het Unierecht. Als dat niet zo is, kan een dergelijke verplichting evenmin evenredig zijn ten aanzien van voedingssupplementen. Met andere woorden, de twijfels over de verenigbaarheid van de informatieverplichting met het Unierecht gelden ook ten aanzien van voedingssupplementen. Volgens de verwijzende rechter gaan de twijfels met betrekking tot voedingssupplementen evenwel nog verder.
- 34 Voor de andere in besluit nr. 172/2015 genoemde levensmiddelen, namelijk vers fruit, verse groenten, papaver, aardappelen of bepaalde producten van dierlijke oorsprong, kan worden aangenomen dat de informatieverplichting in overeenstemming is met het doel van verordening 2017/625. Dit vloeit er mogelijk uit voort dat deze sneller bederven en sneller kunnen worden besmet met allerlei infecties en residuen van bestrijdingsmiddelen. Dit is ook in overeenstemming met de hierboven aangehaalde redenering van de MZ, waarin uitdrukkelijk levensmiddelen met een korte houdbaarheid worden genoemd.
- 35 Voedingssupplementen zijn evenwel duidelijk anders van aard. Op het eerste gezicht verschillen deze producten van de levensmiddelen waarop de informatieverplichting van besluit nr. 172/2015 van toepassing is. Ze verschillen in een aantal opzichten van verse levensmiddelen en van levensmiddelen van dierlijke oorsprong, bijvoorbeeld wat betreft de vereisten inzake houdbaarheid, vervoer, opslag, vorm of gebruik. In dit verband merkt de verwijzende rechter op

dat op 1 september 2024 besluit nr. 235/2024 tot wijziging van besluit nr. 172/2015, zoals gewijzigd bij besluit nr. 141/2017, in werking is getreden. Als gevolg van deze herziening is het toepassingsgebied van de aanmelding van leveringen teruggebracht van 22 tot 5 rubrieken waarop toezicht moet worden gehouden. Met betrekking tot voedingssupplementen is de informatieverplichting evenwel gehandhaafd. In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt dit verklaard door de mogelijke aanwezigheid van anabolen, geneesmiddelen, hormonen en andere verboden stoffen, of doordat de lijst van stoffen op de verpakking [soms] niet overeenkomt met de werkelijke samenstelling of doordat het toegestane gehalte van de geanalyseerde stof [soms] wordt overschreden. In dat verband is ook de [mogelijke] aanwezigheid van gevaarlijke verontreinigende stoffen zoals zware metalen of aromatische koolwaterstoffen genoemd. Daarnaast kunnen voedingssupplementen ook vitamines en mineralen bevatten die bij excessieve opname bijzonder schadelijke werkingen kunnen hebben en waarvan de samenstelling niet valt te voorzien of te controleren (arrest van 14 juli 1983, Sandoz, C-174/82, EU:C:1983:213, punt 17).

- 36 De vraag blijft evenwel of dit afdoende criteria zijn ter rechtvaardiging van een informatieverplichting die alleen geldt voor voedingssupplementen uit andere lidstaten en niet voor identieke producten die zich reeds in Tsjechië bevinden. Wederom rijst de vraag naar de evenredigheid van de informatieverplichting, met name in de context van het vereiste om de levering 24 uur van tevoren aan te melden. In het geval van voedingssupplementen is een mogelijke officiële controle binnen een redelijke korte tijdsperiode na de levering namelijk niet vereist, wat wel het geval is voor bederfelijke levensmiddelen. De door de MZ gegeven rechtvaardiging bij de goedkeuring van de herziening van het besluit is derhalve niet van toepassing op voedingssupplementen.

IV. Conclusie

- 37 Op grond van de hierboven uiteengezette analyse heeft de NSS geconcludeerd dat voor de oplossing van de onderhavige zaak antwoord moet worden gegeven op de vraag of de Tsjechische regelgeving inzake de informatieverplichting van afnemers van levensmiddelen op de plaats van bestemming een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is en kan worden gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid. Met andere woorden, antwoord moet worden gegeven op de vraag of de onderzochte informatieverplichting in overeenstemming is met het Unierechtelijke kader van het vrije verkeer van goederen.
- 38 Zoals volgt uit het voorgaande heeft het Hof zich nog niet gebogen over de uitlegging van een soortgelijke informatieverplichting. Voor zover de uitlegging van artikel 9, lid 7, van verordening 2017/625 en artikel 34, gelezen in samenhang met artikel 36 VWEU relevant is voor de onderhavige zaak, kan derhalve niet worden beweerd dat het een *acte éclairé* betreft en dat het derhalve gaat om een kwestie die gemakkelijk kan worden uitgelegd op grond van de bestaande rechtspraak van het Hof. Tegelijkertijd was de NSS niet van oordeel dat een

dergelijke uitlegging kan worden gegeven op grond van de algemene uitleggingsbeginselen, zodat de uiteengezette kwesties dermate oncontroversieel zouden lijken dat ze kunnen worden geacht een *acte clair* te vormen.

[OMISSIS]