ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

26 juli 2017 *

[Zoals gerectificeerd bij beschikking van 14 september 2017]

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Verordening (EG) nr. 882/2004 – Officiële controles van de diervoeders en de levensmiddelen – Financiering van de officiële controles – Artikelen 26 en 27 – Algemene belastingen – Vergoedingen of heffingen – Heffing op de handelszaken in levensmiddelen”

In zaak C-519/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (administratieve en fiscale rechter Coimbra, Portugal) bij beslissing van 5 september 2016, ingekomen bij het Hof op 5 oktober 2016, in de procedure

Superfoz – Supermercados Lda

tegen

Fazenda Pública,

wijst HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: E. Juhász, kamerpresident, C. Vajda en K. Jürimäe (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Superfoz – Supermercados Lda, vertegenwoordigd door R. China Carvalheira, advogado,

– [Zoals gerectificeerd bij beschikking van 14 september 2017] de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, M. Figueiredo en A. Gameiro als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Němečková, M. Afonso en K. Skelly als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Portugees.

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 26 en 27 van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB 2004, L 165, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 191, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 (PB 2014, L 189, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 882/2004"), en van de artikelen 107 en 108 VWEU, het beginsel van gelijke behandeling, het non-discriminatiebeginsel, het beginsel van vrije mededinging en beginsel van vrijheid van ondernemerschap.

2 Deze vraag is gesteld in het kader van een geding tussen Superfoz – Supermercados Lda (hierna: „Superfoz") en Fazenda Pública (schatkist, Portugal) over de betaling van een heffing ter financiering van de kosten in verband met de uitvoering van de officiële controles inzake de veiligheid van de levensmiddelen en de bescherming en de gezondheid van dieren en planten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 178/2002

3 Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 652/2014 (hierna: „verordening nr. 178/2002"), verschaft de grondslag voor een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en de belangen van de consument met betrekking tot levensmiddelen, met name rekening houdend met de diversiteit van de voedselvoorziening.

4 Deze verordening legt, volgens artikel 1, lid 1, ervan, gemeenschappelijke beginselen en verantwoordelijkheden, de middelen om een stevige wetenschappelijke basis tot stand te brengen, doelmatige organisatorische regelingen en procedures ter onderbouwing van de besluitvorming inzake voedsel- en voederveiligheidsaangelegenheden vast.

Verordening nr. 882/2004

5 In de overwegingen 11 en 32 van verordening nr. 882/2004 staat te lezen:

„(11) De voor officiële controles bevoegde autoriteiten moeten aan een aantal operationele criteria voldoen die hun doeltreffendheid en onpartijdigheid moeten garanderen. Zij dienen over voldoende goed opgeleide en ervaren medewerkers te beschikken, alsmede over de nodige faciliteiten en uitrusting om hun taken naar behoren te kunnen vervullen.

[...]

(32) Voor de organisatie van officiële controles moeten passende financiële middelen ter beschikking worden gesteld. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten derhalve vergoedingen of kostenbijdragen kunnen innen ter dekking van de kosten van die officiële controles. Daarbij

staat het de bevoegde autoriteiten van de lidstaten vrij de vergoedingen en kostenbijdragen vast te stellen als vaste bedragen op basis van de gedragen kosten en rekening houdend met de specifieke situatie van de inrichtingen. [...]”

6 Artikel 1, „Onderwerp en werkingssfeer”, leden 1 en 4, van deze verordening bepaalt:

„1. In deze verordening worden algemene voorschriften vastgesteld voor de uitvoering van officiële controles op de naleving van voorschriften die in het bijzonder zijn gericht op:

a) het voorkomen, wegnemen of tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen van rechtstreekse of door het milieu veroorzaakte risico's voor mens en dier,

en

b) het zorgen voor eerlijke praktijken in de handel in levensmiddelen en diervoeders en het beschermen van de belangen van de consument, onder meer door de etikettering van diervoeders en levensmiddelen en andere vormen van consumentenvoorlichting.

[...]

4. De uitvoering van officiële controles overeenkomstig deze verordening doet geen afbreuk aan de primaire wettelijke verantwoordelijkheid van exploitanten van diervoeder- en levensmiddelenbedrijven voor de veiligheid van diervoeders en levensmiddelen bedoeld in verordening [...] nr. 178/2002, noch aan de burgerlijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid die voortvloeit uit het niet nakomen van hun verplichtingen.”

7 In artikel 2, punt 1, van verordening nr. 882/2004 wordt „officiële controle” omschreven als „elke vorm van controle die door de bevoegde autoriteit of door de Gemeenschap wordt uitgevoerd om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd”.

8 Artikel 3 van deze verordening draagt het opschrift „Algemene verplichtingen met betrekking tot de organisatie van officiële controles”. Lid 3 van dit artikel bepaalt:

„De officiële controles worden uitgevoerd in elk stadium van de productie, verwerking en distributie van diervoeders of levensmiddelen en van dieren en dierlijke producten. Zij omvatten controles van diervoeder- en levensmiddelenbedrijven, het gebruik van diervoeders en levensmiddelen, de opslag van diervoeders en levensmiddelen, processen, materialen of substanties, activiteiten of werkzaamheden, waaronder het vervoer, die voor de verwezenlijking van de doelen van deze verordening worden toegepast op diervoeders of levensmiddelen en op levende dieren.”

9 Verordening nr. 882/2004 bevat een hoofdstuk VI, „Financiering van officiële controles”, waarin onder meer de artikelen 26 en 27 van deze verordening zijn opgenomen. Artikel 26, „Algemeen beginsel”, van deze verordening bepaalt:

„De lidstaten zorgen, op een wijze die zij passend achten, inclusief door algemene belastingen of door het vaststellen van vergoedingen of heffingen, voor voldoende financiële middelen voor het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles.”

10 Artikel 27, „Vergoedingen of heffingen”, leden 1 tot en met 4 en 10, van deze verordening bepaalt:

„1. De lidstaten kunnen vergoedingen of heffingen innen ter dekking van de kosten van officiële controles.

2. Waar het evenwel gaat om activiteiten als bedoeld in bijlage IV, afdeling A, en bijlage V, afdeling A, verzekeren de lidstaten dat een vergoeding wordt geïnd.

3. Onverminderd de leden 4 en 6 mogen vergoedingen die voor de in bijlage IV, afdeling A, en bijlage V, afdeling A, genoemde activiteiten worden geïnd, niet lager zijn dan de in bijlage IV, afdeling B, en bijlage V, afdeling B, gespecificeerde minima. [...]

[...]

4. Vergoedingen die overeenkomstig lid 1 of lid 2 ten behoeve van officiële controles worden geïnd:

a) mogen niet hoger zijn dan de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten gedragen kosten in verband met de in bijlage VI vermelde zaken;

en

b) kunnen op vaste bedragen worden vastgesteld op basis van de door de bevoegde autoriteiten gedurende een bepaalde periode gedragen kosten of, indien van toepassing, de bedragen die zijn vastgesteld in bijlage IV, afdeling B, of in bijlage V, afdeling B.

[...]

10. Afgezien van de kosten die voortvloeien uit de in artikel 28 genoemde uitgaven, mogen de lidstaten in het kader van de uitvoering van de onderhavige verordening geen andere vergoedingen innen dan die bedoeld in onderhavig artikel."

Portugees recht

11 De heffing voor meer voedselveiligheid (hierna: „TSAM") is ingesteld bij wetsdecreet nr. 119/2012 van 15 juni 2012.

12 In de preambule van dit wetsdecreet wordt verklaard dat de Unieregeling voorziet in de „verplichting tot financiering van de kosten van uitvoering van officiële controles door de lidstaten en deze laatste de mogelijkheid biedt via de algemene belastingen of door de vaststelling van bijzondere vergoedingen of heffingen ten laste van de marktdeelnemers de nodige financiële middelen daarvoor te verkrijgen" en dat „op grond van deze regels al verschillende heffingen ter financiering van de inspecties en controles zijn ingesteld, meer bepaald uitgaande van de kosten en de uitgaven betreffende het personeel, te weten de bezoldigingen, faciliteiten, instrumenten, uitrusting, opleiding, dienstreizen alsmede de daarmee verband houdende uitgaven, daaronder begrepen die betreffende het nemen en doorsturen van monsters en die betreffende de analyses in een laboratorium".

13 Artikel 9 van dit wetsdecreet bepaalt:

„1 – Als tegenprestatie voor het waarborgen van de veiligheid en de kwaliteit van de levensmiddelen zijn de handelszaken in verse of diepgevroren, verwerkte of rauwe levensmiddelen van dierlijke of plantaardige oorsprong in losse of in voorverpakte vorm een jaarlijkse heffing verschuldigd waarvan de hoogte bij besluit van de regeringsleden bevoegd voor financiën en landbouw wordt bepaald op een bedrag tussen 5 en 8 EUR per vierkante meter verkoopruimte van de handelszaak.

2 – Van betaling van de in het vorige lid bepaalde heffing zijn vrijgesteld de handelszaken met een verkoopruimte van minder dan 2 000 m^2 of die eigendom zijn van micro-ondernemingen, op voorwaarde dat zij: a) geen eigendom zijn van een onderneming die een of meer winkellogo's gebruikt

en op nationaal niveau over een totale verkoopruimte van ten minste 6 000 m^2 beschikt; b) geen deel uitmaken van een groep die op nationaal niveau over een totale verkoopruimte van ten minste 6 000 m^2 beschikt.

3 – Voor de toepassing van de onderhavige wettelijke regeling wordt onder ‚handelszaak' verstaan, de plaats waar detailhandel in levensmiddelen plaatsvindt, daaronder begrepen de gemengde handelszaken zoals omschreven in artikel 4, lid 1, van wetsdecreet nr. 21/2009 van 19 januari [2009]."

14 Besluit nr. 215/2012 van 17 juli 2012 regelt de TSAM. Artikel 3, lid 3, onder b), van dit besluit bepaalt dat de in het nationale recht bepaalde vrijstellingen van betaling van deze heffing niet van toepassing zijn op de handelszaken die „deel uitmaken van een groep die op nationaal niveau over een totale verkoopruimte van ten minste 6 000 m^2 beschikt". In artikel 3, lid 5, van dit besluit wordt gepreciseerd dat „voor de toepassing van lid 3, onder b), onder ‚groep' wordt verstaan een geheel van ondernemingen die weliswaar afzonderlijke rechtspersonen zijn, maar banden van onderlinge afhankelijkheid of ondergeschiktheid hebben ten gevolge van het gebruik van hetzelfde winkellogo of van rechten of bevoegdheden, overeenkomstig artikel 4, onder o), van wetsdecreet nr. 21/2009 van 19 januari [2009]".

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 Superfoz is een vennootschap die zich bezighoudt met de commerciële exploitatie van supermarkten, met de distributie van levensmiddelen en van andere waren, met de exploitatie van benzinestations en met het beheer van winkelcentra.

16 Superfoz gebruikt het winkellogo „Intermarché". In de verwijzingsbeslissing wordt echter gepreciseerd dat deze vennootschap een afzonderlijke rechtspersoon is, enerzijds ten opzichte van haar franchisegever ITMI Portugal – Sociedade de Desenvolvimento e Investimento SA en anderzijds ten opzichte van de andere ondernemingen waaraan laatgenoemde een franchise heeft gegeven en die hetzelfde winkellogo gebruiken. Verder wordt daarin vermeld dat deze franchisegever geen deelneming in het vennootschappelijk kapitaal van Superfoz bezit die hem beheers-, exploitatie- of bestuursbevoegdheden geeft.

17 Bij brief van 1 juli 2014 heeft de Direção Geral de Alimentação e Veterinária (algemene directie Voeding en Diergeneeskunde, Portugal) Superfoz laten weten dat zij over het jaar 2014 een bedrag van 10 274,25 EUR aan TSAM verschuldigd was. Deze algemene directie heeft gepreciseerd dat dit bedrag overeenkomstig de bepalingen van het nationale recht voortvloeide uit toepassing van de heffing – waarvan de hoogte op 7 EUR per vierkante meter was bepaald – op de verkoopruimte van de handelszaak van Superfoz, te weten 1 467,75 vierkante meter.

18 Superfoz betwist voor de verwijzende rechterlijke instantie de rechtmatigheid van de aanslagen in de TSAM.

19 Deze rechterlijke instantie wijst erop dat de TSAM deel uitmaakt van een beleid van bescherming van de voedselketen en van de gezondheid van de consumenten dat is gebaseerd op het beginsel dat de marktdeelnemers een verantwoordelijkheidsgevoel voor de veiligheid en de kwaliteit van de levensmiddelen dient te worden bijgebracht. Deze heffing is ingesteld ter financiering van het bij wetsdecreet nr. 119/2012 ingestelde fonds voor meer sanitaire veiligheid en voedselveiligheid (Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais). Dit fonds zou niet bevoegd zijn om andere controles te verrichten dan die waarin verordening nr. 882/2004 voorziet.

20 Verder wijst zij erop dat de TSAM een jaarlijkse heffing is die de tegenprestatie voor het waarborgen van de veiligheid en de kwaliteit van de levensmiddelen vormt. Deze heffing is verschuldigd door de eigenaars van handelszaken in levensmiddelen van dierlijke of plantaardige oorsprong en wordt berekend door toepassing van een vast bedrag tussen 5 en 8 EUR per vierkante meter op de verkoopruimte van de handelszaak.

21 De verwijzende rechterlijke instantie beklemtoont dat het nationale recht echter voorziet in vrijstelling van betaling van die heffing voor de handelszaken met een verkoopruimte van minder dan 2 000 vierkante meter of die eigendom zijn van micro-ondernemingen, op voorwaarde dat deze handelszaken geen eigendom zijn van een onderneming die een of meer winkellogo's gebruikt en op nationaal niveau over een totale verkoopruimte van ten minste 6 000 vierkante meter beschikt, en geen deel uitmaken van een groep die op nationaal niveau over een totale verkoopruimte van ten minste 6 000 vierkante meter beschikt. De Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Portugal) zou dienaangaande hebben geoordeeld dat deze vrijstelling niet in strijd is met het gelijkheidsbegrip in de grondwet.

22 De verwijzende rechterlijke instantie vraagt zich af of de TSAM in overeenstemming is met de bepalingen van verordening nr. 882/2004 en met de beginselen van het Unierecht, met name met het beginsel van gelijke behandeling, het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van vrije mededinging.

23 In de eerste plaats vraagt deze rechterlijke instantie zich af of die heffing in overeenstemming is met artikel 27, lid 10, van verordening nr. 882/2004, voor zover, enerzijds, de kosten van de controles waarin die verordening voorziet, door andere heffingen worden gedekt, en anderzijds, de TSAM slechts geldt voor de handelszaken in levensmiddelen waarop de in verordening nr. 178/2002 en verordening nr. 882/2004 bepaalde verantwoordelijkheden en plichten rusten.

24 In de tweede plaats heeft deze rechterlijke instantie twijfel over de verenigbaarheid van de TSAM met het beginsel van gelijke behandeling, daar deze heffing slechts op bepaalde handelszaken in levensmiddelen rust.

25 In de derde plaats is deze rechterlijke instantie van mening dat het in verordening nr. 882/2004 neergelegde gelijkwaardigheidsbeginsel eist dat een heffing als de TSAM wordt gebruikt voor de financiering van een bestuurlijke prestatie die rechtstreeks wegens of ten gunste van de heffingplichtige wordt verricht, hetgeen met de TSAM niet het geval zou zijn. Het belastbare feit zou immers de eigendom van een niet-vrijgestelde handelszaak in levensmiddelen zijn.

26 In de vierde plaats heeft de verwijzende rechterlijke instantie twijfel over het antwoord op de vraag of de TSAM de vrijheid van ondernemerschap schendt en afbreuk doet aan de daarmee verbonden verplichting tot economische neutraliteit van de lidstaten, voor zover zij de mededinging op het gebied van de handel in levensmiddelen kan verstoren met name doordat zij de ondernemingen die niet aan die heffing zijn onderworpen, fiscaal begunstigt.

27 In die omstandigheden heeft de Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (administratieve en fiscale rechter Coimbra, Portugal) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over het volgende vragen:

„1) Kan artikel 27, lid 10, van verordening nr. 882/2004 of enige andere bepaling van het Unierecht die, of enig ander algemeen beginsel van het Unierecht dat, naar het oordeel van het Hof van toepassing is, aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling die een heffing ter financiering van de officiële controles inzake de voedselveiligheid invoert, welke uitsluitend moet worden betaald door eigenaars van een detailhandelszaak in levensmiddelen of in levensmiddelen en andere waren, zonder dat deze heffing beantwoordt aan een specifieke officiële controle die wegens of ten gunste van deze heffingplichtigen is verricht?

2) Luidt het antwoord op de eerste vraag anders ingeval in plaats van een heffing een financiële bijdrage ten gunste van een overheidsinstantie wordt ingevoerd, die van dezelfde heffingplichtigen wordt gevorderd en bestemd is om lasten zoals de kosten van de controles inzake de voedselveiligheid te dekken, maar die uitsluitend tot doel heeft de verantwoordelijkheid voor de financiering van deze controles uit te breiden tot alle operatoren van de voedselketen?

3) Vormt de vrijstelling van bepaalde marktdeelnemers [van de TSAM], die uitsluitend drukt op bepaalde detailhandelszaken in levensmiddelen of in levensmiddelen en andere waren (met name de grote detailhandelszaken in levensmiddelen) en dient ter financiering van de kosten voor de uitvoering van de officiële controles inzake voedselveiligheid, dierenbescherming en dierengezondheid, plantenbescherming en fytosanitaire bescherming, met de interne markt onverenigbare staatssteun voor zover zij de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, doordat bepaalde ondernemingen of producties worden begunstigd in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, of maakt deze vrijstelling van de heffing niet, op zijn minst, deel uit van staatssteun die overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld?

4) Verzetten de beginselen van het Unierecht, met name het gelijkheidsbeginsel, het non-discriminatiebeginsel, het mededingingsbeginsel (daaronder begrepen het verbod van omgekeerde discriminatie) en het beginsel van vrijheid van ondernemerschap, zich tegen een nationale bepaling volgens welke:
   a) de verplichting tot betaling van de heffing uitsluitend rust op de grote detailhandelszaken in levensmiddelen?
   b) van de werkingssfeer van de heffing worden uitgesloten vestigingen of micro-ondernemingen met een verkoopruimte van minder dan 2 000 vierkante meter die geen deel uitmaken van een groep of geen eigendom zijn van een onderneming die een of meer winkellogo's gebruikt en op nationaal niveau beschikt over een totale verkoopruimte van ten minste 6 000 vierkante meter?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

28 Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat de omstandigheid dat de verwijzende rechterlijke instantie bij de formulering van een vraag uitsluitend heeft verwezen naar bepaalde voorschriften van het Unierecht, niet eraan in de weg dat het Hof deze rechterlijke instantie alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van bij die rechterlijke instantie aanhangige zaak, ongeacht of deze voorschriften in de vragen worden genoemd. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechterlijke instantie verschafte gegevens, en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geding, uitlegging behoeven (zie met name arrest van 7 maart 2017, X en X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punt 39 aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 In die omstandigheden dienen de eerste en de tweede vraag, die samen dienen te worden behandeld, aldus te worden begrepen dat de verwijzende rechterlijke instantie daarmee in wezen wenst te vernemen, of de artikelen 26 en 27 van verordening nr. 882/2004 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een heffing als aan de orde in het hoofdgeding die uitsluitend op de detailhandelszaken in levensmiddelen wordt toegepast en waarvan de opbrengst niet specifiek dient ter financiering van de officiële controles die wegens of ten gunste van die heffingplichtigen worden uitgevoerd.

30 Volgens artikel 3, lid 3, van verordening nr. 882/2004 worden deze officiële controles uitgevoerd in elk stadium van de productie, verwerking en distributie van de betrokken levensmiddelen. Zij omvatten onder meer controles van levensmiddelenbedrijven, die voor de verwezenlijking van de doelen van deze verordening noodzakelijk zijn.

31 Uit de overwegingen 11 en 32 van die verordening volgt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten over voldoende goed opgeleide en ervaren medewerkers moeten beschikken, alsmede over de nodige faciliteiten en uitrusting om hun taken naar behoren te kunnen vervullen. Daartoe moeten de lidstaten kunnen beschikken over passende financiële middelen voor de organisatie van de controles.

32 Volgens artikel 26 van verordening nr. 882/2004 zorgen de lidstaten dan ook, op een wijze die zij passend achten, inclusief door algemene belastingen of door het vaststellen van vergoedingen of heffingen, voor voldoende financiële middelen voor het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles.

33 Artikel 27 van die verordening betreft specifiek de vergoedingen en heffingen. Volgens lid 1 van dit artikel mogen de lidstaten dergelijke vergoedingen of heffingen alleen innen „ter dekking van de kosten van officiële controles". De vergoedingen of de heffingen waarin dit artikel voorziet, mogen aldus uitsluitend worden geïnd ter dekking van de kosten die de lidstaten daadwerkelijk moeten maken voor de uitvoering van controles in levensmiddelenbedrijven (zie in die zin arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punt 39).

34 Overeenkomstig de bewoordingen van artikel 26 van verordening nr. 882/2004, gelezen tegen de achtergrond van overweging 32 van deze verordening, beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge om, met name in het kader van hun algemene belastingen, de nodige financiële middelen vrij te maken om over personeel en andere hulpmiddelen voor de officiële controles te kunnen beschikken. Deze marge wordt echter afgebakend door de geharmoniseerde regels van artikel 27 van verordening nr. 882/2004, wanneer de lidstaten beslissen, de marktdeelnemers vergoedingen of heffingen als bedoeld in dit artikel op te leggen (zie in die zin arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punten 31 en 32).

35 Wat de kwalificatie van de TSAM ten aanzien van de artikelen 26 en 27 van verordening nr. 882/2004 betreft, blijkt uit de aan het Hof verstrekte gegevens dat, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechterlijke instantie, deze heffing niet als een vergoeding of heffing in het kader van de toepassing van artikel 27 van deze verordening is vastgesteld, maar valt onder de andere financiële middelen waarvoor de lidstaten op grond van artikel 26 van die verordening mogen zorgen.

36 Zoals de Commissie in haar opmerkingen heeft beklemtoond, is het belastbare feit van deze heffing immers de eigendom van een handelszaak met een bepaalde verkoopruimte en niet, zoals bij een vergoeding of een heffing in de zin van artikel 27 van verordening nr. 882/2004, de specifieke uitvoering van officiële controles bij de handelszaken in levensmiddelen die deze heffing verschuldigd zijn.

37 Dienaangaande is de TSAM, volgens artikel 9 van wetsdecreet nr. 119/2012, een „tegenprestatie voor het waarborgen van de veiligheid en de kwaliteit van de levensmiddelen". Verder blijkt uit de door de verwijzende rechterlijke instantie verstrekte gegevens dat deze heffing tot doel heeft, de handelszaken in levensmiddelen algemene kosten in verband met de organisatie van de officiële controles te doen dragen voor zover de in een stadium voorafgaand aan de productieketen van de levensmiddelen uitgevoerde controles aan deze handelszaken ten goede komen.

38 Verder dient de opbrengst van de TSAM ter financiering van het fonds voor meer sanitaire veiligheid en voedselveiligheid, waarin alle inkomsten ter financiering van de kosten in verband met de uitvoering van de officiële controles inzake de veiligheid van de levensmiddelen samenvloeien. Er is dus geen enkel rechtstreeks verband tussen deze heffing en de kosten die dit fonds beoogt te dekken.

39 Gelet op een en ander staat verordening nr. 882/2004 niet eraan in de weg dat een lidstaat overeenkomstig artikel 26 van deze verordening een heffing als de TSAM instelt, waarvan de opbrengst dient voor het dekken van de algemene kosten in verband met de organisatie van de officiële controles en niet voor het dekken van de kosten die daadwerkelijk zijn veroorzaakt door officiële controles waarvan de handelszaken in levensmiddelen die deze heffing verschuldigd zijn, het voorwerp zijn geweest, of die aan deze handelszaken ten goede zijn gekomen.

40 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door het argument dat op grond van verordening nr. 178/2002 op de exploitanten van levensmiddelenbedrijven internecontroleverplichtingen rusten.

41 In artikel 1, lid 4, van verordening nr. 882/2004 wordt immers bepaald dat de uitvoering van officiële controles overeenkomstig deze verordening geen afbreuk doet aan de primaire wettelijke verantwoordelijkheid van de exploitanten van diervoeder- en levensmiddelenbedrijven voor de veiligheid van diervoeders en levensmiddelen bedoeld in verordening nr. 178/2002, noch aan de burgerlijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid die voortvloeit uit het niet nakomen van de op die exploitanten rustende verplichtingen.

42 Hieruit blijkt dat de Uniewetgever heeft geoordeeld dat er, naast de uit de aansprakelijkheid van de exploitanten voortvloeiende controles, officiële controles nodig zijn om de doelstellingen van verordening nr. 882/2004 te bereiken.

43 Gelet op een en ander dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat de artikelen 26 en 27 van verordening nr. 882/2004 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een heffing als aan de orde in het hoofdgeding die uitsluitend op de detailhandelszaken in levensmiddelen wordt toegepast en waarvan de opbrengst niet specifiek dient ter financiering van de officiële controles die wegens of ten gunste van die heffingplichtigen worden uitgevoerd.

Derde en vierde vraag

44 Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient de nationale rechter, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving te geven van de feiten en de toepasselijke bepalingen in het kader waarvan zijn vragen moeten worden geplaatst, of ten minste de feitelijke hypotheses uiteen te zetten waarop die vragen zijn gebaseerd. Het Hof is immers slechts bevoegd om zich op basis van de door de nationale rechterlijke instantie vermelde feiten uit te spreken over de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling (beschikking van 4 mei 2017, Svobodová, C-653/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:371, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Deze eisen betreffende de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing zijn uitdrukkelijk geformuleerd in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, volgens hetwelk elk verzoek om een prejudiciële beslissing met name „een summier overzicht van het voorwerp van het geschil en de relevante feiten zoals die door de verwijzende rechter zijn vastgesteld, althans, ten minste een uiteenzetting van de feitelijke gegevens waarop de vragen berusten”, bevat alsmede „de uiteenzetting van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling”.

46 In de eerste plaats wenst de verwijzende rechterlijke instantie met haar derde vraag in wezen te vernemen of artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU in die zin moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de toepassing van een heffing als de TSAM, waarvan de kleine detailhandelszaken in levensmiddelen zijn vrijgesteld.

47 Zelfs al zou een belastingvrijstelling ten gunste van bepaalde ondernemingen een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen, dan nog kan de eventuele onrechtmatigheid van de steun de rechtmatigheid van de heffing waarvan deze ondernemingen zijn vrijgesteld, niet aantasten. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat ondernemingen die een heffing verschuldigd zijn, om zich aan de betaling daarvan te onttrekken zich niet erop kunnen beroepen dat de door andere ondernemingen genoten vrijstelling staatssteun vormt (zie in die zin arrest van 27 oktober 2005, Distribution Casino France e.a., C-266/04–C-270/04, C-276/04 en C-321/04–C-325/04, EU:C:2005:657, punten 42 en 43 aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Bovendien bevat de verwijzingsbeslissing geen enkele aanwijzing waaruit zou kunnen worden afgeleid dat, ook al kan Superfoz geen voordeel hebben bij een eventuele inbreuk op artikel 107 en artikel 108, lid 3, VWEU, beantwoording van de derde vraag niettemin voor de verwijzende rechterlijke instantie noodzakelijk is voor de beslechting van het bij haar aanhangige geding.

49 In die omstandigheden blijkt niet dat de derde vraag verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding.

50 In de tweede plaats betreft de vierde vraag het beginsel van gelijke behandeling, het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van de vrijheid van ondernemerschap.

51 De verwijzende rechterlijke instantie wijst er echter alleen op dat kan worden betwijfeld of de TSAM met deze beginselen in overeenstemming is, maar geeft niet aan op welke gronden zij deze twijfel baseert. In het bijzonder wordt in de verwijzingsbeslissing geen enkel gegeven verstrekt op grond waarvan zou kunnen worden beoordeeld of de situatie van de marktdeelnemers die de TSAM verschuldigd zijn, vergelijkbaar is met die van degenen die van deze heffing zijn vrijgesteld. Bovendien kan een eventueel verschil in behandeling worden gerechtvaardigd door in de rechtspraak van het Hof aanvaarde passende gronden, maar ook dienaangaande bevat de verwijzingsbeslissing geen enkele informatie. Vast staat aldus dat de verwijzingsbeslissing kennelijk niet voldoet aan de in punt 45 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte eisen.

52 Bijgevolg zijn de derde en de vierde vraag niet-ontvankelijk.

Kosten

53 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Negende kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 26 en 27 van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014, moeten in die zin worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een heffing als aan de orde in het hoofdgeding die uitsluitend op de detailhandelszaken in levensmiddelen wordt toegepast en waarvan de opbrengst niet specifiek dient ter financiering van de officiële controles die wegens of ten gunste van die heffingplichtigen worden uitgevoerd.

ondertekeningen