Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

26. juli 2017*

[Berigtiget ved kendelse af 14. september 2017]

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – forordning (EF) nr. 882/2004 – offentlig kontrol med foderstoffer og fødevarer – finansiering af den offentlige kontrol – artikel 26 og 27 – almindelig beskatning – gebyrer eller afgifter – afgift på fødevareforretninger«

I sag C-519/16

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Coimbra, Portugal) ved afgørelse af 5. september 2016, indgået til Domstolen den 5. oktober 2016, i sagen

Superfoz – Supermercados Lda

mod

Fazenda Pública,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Juhász, og dommerne C. Vajda og K. Jürimäe (refererende dommer),

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Superfoz – Supermercados Lda ved advogado R. China Carvalheira,

– [Som berigtiget ved kendelse af 14. september 2017] den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo og A. Gameiro, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved P. Němečková, M. Afonso og K. Skelly, som befuldmægtigede,

* Processprog: portugisisk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 26 og 27 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes (EUT 2004, L 165. s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 191, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 af 15. maj 2014 (EUT 2014, L 189, s. 1) (herefter »forordning nr. 882/2004«), samt af artikel 107 TEUF og 108 TEUF og af lighedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om fri konkurrence samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Superfoz – Supermercados Lda (herefter »Superfoz«) og Fazenda Pública (skatteväsenet, Portugal) vedrørende betaling af en afgift til finansiering af de udgifter, der er forbundet med udførelsen af offentlig kontrol på området for fødevaresikkerhed, dyrebeskyttelse og -sundhed samt plantebeskyttelse og -sundhed.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EF) nr. 178/2002

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT 2002, L 31, s. 1), som ændret ved forordning nr. 652/2014 (herefter »forordning nr. 178/2002«), har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelsen af menneskers sundhed og for beskyttelsen af forbrugernes interesser i relation til fødevarer, således at der navnlig tages hensyn til mangfoldigheden i fødevareudbuddet.

4 Som det fremgår af dens artikel 1, stk. 1, er formålet med forordningen at fastlægge de generelle principper og bestemmelser om ansvarsfordeling, midlerne til at fremskaffe et solidt videnskabeligt fundament og effektive organisatoriske regler og procedurer, som skal understøtte beslutningsprocessen vedrørende fødevare- og fodersikkerhed.

Forordning nr. 882/2004

5 Følgende fremgår af 11. og 32. betragtning til forordning nr. 882/2004:

»(11) De myndigheder, der er kompetente til at foretage offentlig kontrol, bør opfylde en række kriterier, der skal sikre, at de er upartiske og effektive. De bør have et tilstrækkeligt antal medarbejdere med passende kvalifikationer og erfaringer og råde over hensigtsmæssige faciliteter og hjælpemidler, således at de kan varetage deres opgaver korrekt.

[…]

(32) Der bør være tilstrækkelige finansielle midler til rådighed for tilrettelæggelsen af offentlig kontrol. Medlemsstaternes kompetente myndigheder bør derfor kunne opkræve gebyrer eller afgifter til dækning af omkostningerne ved offentlig kontrol. Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal under processen frit kunne fastsætte gebyrer og afgifter som faste beløb, der er baseret på de påløbne omkostninger og tager hensyn til virksomhedernes særlige situation. […]«

6 Forordningens artikel 1 med overskriften »Formål og anvendelsesområde« bestemmer følgende i stk. 1 og 4:

»1. »Denne forordning fastsætter generelle regler for offentlig kontrol med, om bestemmelserne overholdes korrekt, navnlig med henblik på

a) at forebygge eller fjerne risici enten direkte eller via miljøet for mennesker og dyr eller nedbringe dem til et acceptabelt niveau

og

b) at yde garanti for fair praksis i forbindelse med handel med foderstoffer og fødevarer og beskyttelse af forbrugernes interesser, herunder foderstof- og fødevaremærkning og anden form for forbrugeroplysning.

[…]

4. Gennemførelse af offentlig kontrol i henhold til denne forordning berører ikke foderstof- og fødevarevirksomhedsledernes primære retlige ansvar for at garantere foderstof- og fødevaresikkerheden, jf. [forordning nr. 178/2002], og det civil- eller strafferetlige ansvar, de måtte pådrage sig ved manglende opfyldelse af deres forpligtelser.«

7 I artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 882/2004 defineres »offentlig kontrol« som alle former for kontrol, som den kompetente myndighed eller Fællesskabet gennemfører for at undersøge, om foderstof- og fødevarelovgivningen, samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne, overholdes korrekt«.

8 Samme forordnings artikel 3 har overskriften »Almindelige forpligtelser vedrørende tilrettelæggelsen af offentlig kontrol«. Artiklens stk. 3 bestemmer:

»Offentlig kontrol omfatter alle led i produktion, forarbejdning og distribution af foderstoffer eller fødevarer samt af dyr og animalske produkter. Den omfatter desuden sådan kontrol af foderstof- eller fødevarevirksomheder, af anvendelsen af foderstoffer eller fødevarer, af opbevaringen af foderstoffer og fødevarer, af processer, materialer, stoffer, aktiviteter eller arbejdsgange, herunder transport, i forbindelse med foderstoffer eller fødevarer og af levende dyr, der kræves for at nå denne forordnings mål.«

9 Forordning nr. 882/2004 indeholder et kapitel VI med overskriften »Finansiering af offentlig kontrol«, som bl.a. indeholder denne forordnings artikel 26 og 27. Nævnte forordnings artikel 26 med overskriften »Generelt princip« fastsætter:

»Medlemsstaterne sikrer, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol; disse midler kan tilvejebringes fra kilder, som medlemsstaterne skønner passende, herunder almindelig beskatning eller indførelse af gebyrer eller afgifter.«

10 Samme forordnings artikel 27 med overskriften »Gebyrer eller afgifter« bestemmer i stk. 1-4 og 10:

»1. Medlemsstaterne kan opkræve gebyrer eller afgifter for at dække omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol.

2. Medlemsstaterne skal dog sikre, at der opkræves et gebyr i forbindelse med de aktiviteter, der henvises til i bilag IV, afdeling A og bilag V, afdeling A.

3. Med forbehold af stk. 4 og 6 må de opkrævede gebyrer i forbindelse med de specifikke aktiviteter, der er nævnt i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, ikke være lavere end de i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, nævnte minimumssatser. […]

[…]

4. Gebyrer, der opkræves med henblik på offentlig kontrol i henhold til stk. 1 og 2:

a) må ikke være højere end de udgifter, der afholdes af den ansvarlige kompetente myndighed efter de i bilag VI nævnte beregningskriterier,

og

b) kan fastsættes som et fast beløb på grundlag af de kompetente myndigheders omkostninger i en given periode, eller i givet fald som de beløb, der er fastsat i bilag IV, afdeling B, eller i bilag V, afdeling B.

[…]

10. Med forbehold af omkostninger, der følger af de udgifter, der er omhandlet i artikel 28, opkræver medlemsstaterne ikke andre gebyrer end dem, der er omhandlet i denne artikel, for gennemførelsen af denne forordning.«

Portugisisk ret

11 Fødevaresikkerhedsafgiften (herefter »TSAM«) blev indført ved lovdekret nr. 119/2012 af 15. juni 2012.

12 Det anføres i præamblen til dette lovdekret, at EU-lovgivningen fastslår en »forpligtelse til at finansiere udgifterne ved medlemsstaternes udførelse af offentlig kontrol og giver disse mulighed for at tilvejebringe tilstrækkelige finansielle midler gennem almindelig beskatning eller indførelse af gebyrer eller særafgifter, som pålægges virksomheder«, og at »der i overensstemmelse med disse regler allerede er indført forskellige afgifter med henblik på at finansiere verifikations- og kontrolforanstaltninger, idet disse er fastsat under hensyn til personaleomkostninger og -udgifter, dvs. løn, installationer, instrumenter, udstyr, uddannelse, tjenesterejser og dertil knyttede udgifter, herunder de udgifter, der vedrører udtagning og fremsendelse af stikprøver samt laboratorieanalyser«.

13 Nævnte lovdekrets artikel 9 fastsætter:

»1 – Forretninger, der sælger friske eller frosne, forarbejdede eller uforarbejdede animalske og vegetabilske fødevarer i løs vægt eller færdigpakkede, betaler en årlig afgift, hvis størrelse fastsættes til mellem 5 og 8 EUR pr. m^2 af forretningens salgsareal ved bekendtgørelse udstedt af de medlemmer af regeringen, som er ansvarlige for finanser og landbrug, som modydelse for sikring af fødevarers sikkerhed og kvalitet.

2 – Forretninger, som har et salgsareal på mindre end 2 000 m^2, eller som tilhører kategorien mikrovirksomheder, er fritaget for betaling af den i det i foregående stykke fastsatte afgift, for så vidt som: a) de ikke udgør en del af en virksomhed, der anvender et eller flere ordmærker, og som på nationalt plan råder over et samlet salgsareal på mindst 6 000 m^2; eller b) indgår i en koncern, som på nationalt plan råder over et samlet salgsareal på mindst 6 000 m^2.

3 – I denne lovgivning forstås ved »forretning« det sted, der anvendes til detailhandel med fødevarer, herunder en kombination af fødevarer og nonfood-produkter som defineret i artikel 4, stk. 1, i lovdekret nr. 21/2009 af 19. januar [2009].«

14 Bekendtgørelse nr. 215/2012 af 17. juli 2012 regulerer TSAM. Denne bekendtgørelses artikel 3, stk. 3, litra b), bestemmer, at de i national ret fastsatte fritagelser for betaling af denne afgift ikke finder anvendelse på forretninger, der »indgår i en koncern, som på nationalt plan råder over et samlet salgsareal på mindst 6 000 m^2«. Det præciseres i bekendtgørelsens artikel 3, stk. 5, at »der ved »koncern« i artikel 3, stk. 3, litra b), [skal] forstås en samling af virksomheder, der, selv om de er selvstændige juridiske personer, er indbyrdes forbundne eller underordnede som følge af deres anvendelse af det samme ordmærke eller af rettigheder eller beføjelser i henhold til artikel 4, litra o), i lovdekret nr. 21/2009 af 19. januar [2009].«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Superfoz er et selskab, hvis virksomhed består i kommerciel drift af supermarkeder, distribution af fødevarer og nonfood-produkter samt drift af tankstationer og indkøbscentre.

16 Superfoz anvender ordmærket »Intermarché«. Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelsen, at dette selskab er en selvstændig juridisk person, dels i forhold til franchisegiveren – ITMI Portugal – Sociedade de Desenvolvimento e Investimento, S.A. – dels i forhold til de øvrige af sidstnævntes franchisevirksomheder, som anvender det samme ordmærke. Det anføres også, at denne franchisegiver ikke har nogen ejerandel i Superfoz' selskabskapital med forvaltningsmæssige, ledelsesmæssige eller administrative beføjelser.

17 Ved skrivelse af 1. juli 2014 meddelte Direção Geral de Alimentação e Veterinária (veterinær- og fødevaredirektoratet, Portugal) Superfoz, at selskabet skulle betale TSAM for 2014 på 10 274,25 EUR. Dette direktorat præciserede, at beløbet i overensstemmelse med national lovgivning fremkom ved anvendelsen af afgiften, hvis beløb var fastsat til 7 EUR pr. m^2, på salgsarealet af Superfoz' forretning, dvs. 1 467,75 m^2.

18 Superfoz har for den forelæggende ret bestridt lovligheden af de opgørelser, der førte til pålæggelsen af TSAM.

19 Hvad angår TSAM har den forelæggende ret bemærket, at denne afgift er et led i en politik vedrørende beskyttelse af fødevarekæden og forbrugernes sundhed og er baseret på princippet om, at de involverede erhvervsdrivende er ansvarlige for fødevarernes sikkerhed og kvalitet. Den nævnte afgift har til formål at finansiere fonden for sundhed og fødevaresikkerhed (Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais), der blev oprettet ved lovdekret nr. 119/2012. Denne fond har ikke kompetence til at iværksætte andre kontrolforanstaltninger end dem, der er omfattet af forordning nr. 882/2004.

20 Den forelæggende ret har endvidere oplyst, at TSAM er en årlig afgift, som udgør modydelsen for sikring af fødevarers sikkerhed og kvalitet. Indehaverne af forretninger, der sælger animalske og vegetabilske fødevarer, pålægges denne afgift, som beregnes ved anvendelse af et fast beløb på mellem 5 og 8 EUR pr. m^2 af forretningens salgsareal.

21 Den forelæggende ret har fremhævet, at national ret imidlertid indeholder en fritagelse for betaling af den nævnte afgift for forretninger, som har et areal på mindre end 2 000 m^2, eller som tilhører kategorien mikrovirksomheder, forudsat at disse virksomheder ikke udgør en del af en virksomhed, der anvender et eller flere ordmærker, og som på nationalt plan råder over et samlet salgsareal på mindst 6 000 m^2 eller indgår i en koncern, som på nationalt plan råder over et samlet salgsareal på mindst 6 000 m^2. Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Portugal) har i denne henseende fastslået, at denne fritagelse ikke var i strid med den forfatningsmæssige lighedstanke.

22 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om TSAM er forenelig med bestemmelserne i forordning nr. 882/2004 samt med de EU-retlige principper, navnlig ligebehandlingsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om fri konkurrence.

23 Retten ønsker for det første oplyst, om denne afgift er forenelig med artikel 27, stk. 10, i forordning nr. 882/2004, dels for så vidt som udgifterne til den i forordningen fastsatte kontrol er omfattet af andre afgifter, dels for så vidt som TSAM kun vedrører fødevareforretninger, som er underlagt det ansvar og de pligter, der er fastsat i bestemmelserne i forordning nr. 178/2002 og nr. 882/2004.

24 For det andet har den forelæggende ret rejst tvivl om TSAM's forenelighed med ligebehandlingsprincippet, eftersom denne afgift kun skal betales af visse fødevareforretninger.

25 For det tredje er den nævnte ret af den opfattelse, at det i henhold til det i forordning nr. 882/2004 fastsatte ækvivalensprincip kræves, at en afgift som TSAM anvendes til at finansiere en administrativ ydelse, der leveres direkte i tilknytning til eller til fordel for den afgiftspligtige, hvilket ikke er tilfældet for så vidt angår TSAM. Det er nemlig ejerskabet af en ikke-afgiftsfri fødevareforretning, der udløser afgiften.

26 For det fjerde er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt TSAM er i strid med friheden til at oprette og drive egen virksomhed og den dertil knyttede pligt for medlemsstaterne til at sikre økonomisk neutralitet, for så vidt som denne afgift kan medføre konkurrencefordrejninger på området for fødevarehandel, navnlig ved at give de virksomheder, som ikke skal betale afgiften, en skattemæssig fordel.

27 På denne baggrund har Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Coimbra, Portugal) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan artikel 27, stk. 10, i forordning […] nr. 882/2004 […], eller andre af Den Europæiske Unions retsregler eller generelle principper, som Den Europæiske Unions Domstol måtte finde relevante, fortolkes således, at bestemmelsen eller princippet er til hinder for en national bestemmelse, hvorved der indføres en afgift til finansiering af den offentlige fødevaresikkerhedskontrol, som alene skal betales af detailhandlere, der sælger fødevarer eller en kombination af fødevarer og nonfood-produkter, uden at den pågældende afgift vedrører en specifik offentlig kontrolforanstaltning, der iværksættes i tilknytning til eller til fordel for de afgiftspligtige?

2) Skal spørgsmålet besvares anderledes, såfremt der i stedet for en afgift var blevet fastsat et beløb, som skulle indbetales til en offentlig myndighed af de samme afgiftspligtige virksomheder med henblik på dækning af udgifterne til fødevarekvalitetskontrol, om end formålet med fastsættelsen af dette beløb alene ville være at udvide ansvaret for finansieringen af denne kontrol til samtlige aktører i fødevarekæden?

3) Er der tale om statsstøtte, som i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF er uforenelig med det indre marked, for så vidt som den fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, når visse erhvervsdrivende fritages for en [TSAM], som alene skal betales af bestemte detailhandlere, der sælger fødevarer eller en

kombination af fødevarer og nonfood-produkter (navnlig større virksomheder, der driver detailhandel med fødevarer), og som anvendes til finansiering af de udgifter, der er forbundet med udførelsen af offentlig kontrol på området for fødevaresikkerhed, dyrebeskyttelse og -sundhed samt plantebeskyttelse og -sundhed, eller udgør fritagelsen for den nævnte afgift i det mindste ikke en integrerende del af en statsstøtte, som skal anmeldes til Europa-Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF?

4) Er EU-rettens principper, herunder navnlig lighedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om fri konkurrence (herunder forbuddet mod omvendt forskelsbehandling) samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed, til hinder for en national bestemmelse, hvorefter:
   a) pligten til at betale TSAM alene pålægges større virksomheder, der beskæftiger sig med detailhandel med fødevarer?
   b) forretninger eller mikrovirksomheder med et salgsareal på mindre end 2 000 m^2, som ikke indgår i en koncern, og som ikke tilhører en virksomhed, der anvender et eller flere ordmærker, og som på nationalt plan råder over et samlet salgsareal på mindst 6 000 m^2, er undtaget fra TSAM's anvendelsesområde?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

28 Det følger af Domstolens faste praksis, at den omstændighed, at den forelæggende ret har udformet et spørgsmål alene under henvisning til visse EU-retlige bestemmelser, ikke er til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen ud fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens begrundelse, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. bl.a. dom af 7.3.2017, X og X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

29 På denne baggrund skal det første og det andet spørgsmål, der skal behandles samlet, forstås således, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 26 og 27 i forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at alene detailhandlere, der sælger fødevarer, pålægges en afgift som den i hovedsagen omhandlede, uden at denne afgifts indtægter anvendes til specifikt at finansiere offentlig kontrol, der iværksættes i tilknytning til eller til fordel for disse afgiftspligtige.

30 I henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 omfatter denne offentlige kontrol alle led i produktion, forarbejdning og distribution af de pågældende fødevarer. Den omfatter således bl.a. kontrol af fødevarevirksomheder, der kræves for at nå denne forordnings mål.

31 Det fremgår af 11. og 32. betragtning til den nævnte forordning, at medlemsstaternes kompetente myndigheder bør have et tilstrækkeligt antal medarbejdere med passende kvalifikationer og erfaringer og råde over hensigtsmæssige faciliteter og hjælpemidler, således at de kan varetage deres opgaver korrekt. Medlemsstaterne skal med henblik herpå råde over tilstrækkelige finansielle midler for tilrettelæggelsen af denne kontrol.

32 Således fremgår det af ordlyden af artikel 26 i forordning nr. 882/2004, at medlemsstaterne sikrer, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol; disse midler kan tilvejebringes fra kilder, som medlemsstaterne skønner passende, herunder almindelig beskatning eller indførelse af gebyrer eller afgifter.

33 Nævnte forordnings artikel 27 vedrører specifikt gebyrer og afgifter. Det fremgår af artiklens stk. 1, at medlemsstaterne kan opkræve sådanne gebyrer eller afgifter med det ene formål at »dække omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol«. De i denne artikel fastsatte gebyrer og afgifter kan således kun anvendes til at dække de omkostninger, der for medlemsstaterne faktisk følger af gennemførelsen af kontrol i virksomheder i fødevaresektoren (jf. i denne retning dom af 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, præmis 39).

34 I overensstemmelse med ordlyden af artikel 26 i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med 32. betragtning til denne forordning, har medlemsstaterne, bl.a. inden for rammerne af deres almindelige beskatning, et vidt skøn til at tilvejebringe de tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol. Til gengæld skal dette skøn ske inden for rammerne af de i artikel 27 i forordning nr. 882/2004 fastsatte ensartede regler, når medlemsstaterne beslutter at pålægge erhvervsdrivende de gebyrer eller afgifter, der er omhandlet i nævnte artikel (jf. i denne retning dom af 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, præmis 31 og 32).

35 Med hensyn til kvalificeringen af TSAM i henhold til artikel 26 og 27 i forordning nr. 882/2004 fremgår det af de til Domstolen indgivne oplysninger, at denne afgift med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse ikke blev indført som et gebyr eller en afgift i forbindelse med anvendelsen af denne forordnings artikel 27, men er omfattet af de andre finansielle midler, som det er tilladt medlemsstaterne at tilvejebringe i henhold til forordningens artikel 26.

36 Som Kommissionen har fremhævet i sine indlæg, er det således ejerskabet af en forretning af en vis størrelse, der udløser afgiften, og ikke den offentlige kontrol, der specifikt udføres hos fødevareforretninger, som er pålagt denne afgift, der udløser en afgift eller et gebyr som omhandlet i artikel 27 i forordning nr. 882/2004.

37 I denne henseende udgør TSAM i henhold til ordlyden af artikel 9 i lovdekret nr. 119/2012 »modydelsen for sikring af fødevarers sikkerhed og kvalitet«. Det fremgår desuden af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, at denne afgift har til formål at pålægge fødevareforretninger de generelle udgifter, der er forbundet med tilrettelæggelsen af offentlig kontrol, i det omfang disse forretninger er omfattet af kontrol, der udføres i et tidligere led i fødevareproduktionskæden.

38 I øvrigt har overskuddet fra TSAM til formål at finansiere fonden for sundhed og fødevaresikkerhed, der omfatter alle de indtægter, som skal finansiere udgifterne til gennemførelse af offentlig kontrol på området for fødevaresikkerhed. Der er således ikke nogen direkte årsagsforbindelse mellem denne afgift og de udgifter, som denne har til formål at dække.

39 Henset til det ovenstående er forordning nr. 882/2004 ikke til hinder for, at en medlemsstat i henhold til denne forordnings artikel 26 indfører en afgift som TSAM, hvis overskud har til formål at finansiere de generelle udgifter, der er forbundet med tilrettelæggelsen af offentlig kontrol, og ikke de faktiske udgifter i forbindelse med offentlig kontrol, som fødevareforretninger, der er pålagt denne afgift, var genstand for eller omfattet af.

40 En sådan konklusion drages ikke i tvivl af det argument, hvorefter fødevarevirksomhedsledere er underlagt forpligtelser til at udføre egenkontrol i henhold til forordning nr. 178/2002.

41 Det fastsættes nemlig i artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 882/2004, at gennemførelse af offentlig kontrol i henhold til denne forordning ikke berører foderstof- og fødevarevirksomhedslederes primære retlige ansvar for at garantere foderstof- og fødevaresikkerheden, jf. forordning nr. 178/2002, og det civil- eller strafferetlige ansvar, disse fødevarevirksomhedsledere måtte pådrage sig ved manglende opfyldelse af deres forpligtelser.

42 Det følger heraf, at EU-lovgiver har fundet, at det, ved siden af den kontrol, der følger af fødevarevirksomhedslederes ansvar, er nødvendigt med offentlig kontrol for at opnå formålene med forordning nr. 882/2004.

43 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 26 og 27 i forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at alene detailhandlere, der sælger fødevarer, pålægges en afgift som den i hovedsagen omhandlede, uden at denne afgifts indtægter anvendes til specifikt at finansiere offentlig kontrol, der iværksættes i tilknytning til eller til fordel for disse afgiftspligtige.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

44 Ifølge Domstolens faste praksis er det inden for rammerne af det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som er indført ved artikel 267 TEUF, påkrævet for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i hvert fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Domstolen har nemlig alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen af en EU-retsakt på grundlag af de faktiske omstændigheder, som den nationale ret har anført i forelæggelsesafgørelsen (kendelse af 4.5.2017, Svobodová, C-653/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:371, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

45 Disse krav til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse fremgår udtrykkeligt af artikel 94 i Domstolens procesreglement, hvorefter enhver anmodning om præjudiciel afgørelse bl.a. skal indeholde »en kortfattet fremstilling af tvistens genstand og de relevante faktiske omstændigheder, således som de er fastslået af den forelæggende ret, eller i det mindste en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene«, og »en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen«.

46 For det første ønsker den forelæggende ret med det tredje spørgsmål i det væsentlige oplyst, om artikel 107, stk. 1, TEUF og artikel 108, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at der opkræves et gebyr som TSAM, som små detailhandlere, der sælger fødevarer, er fritaget for.

47 Selv hvis det antages, at en skattefritagelse til fordel for visse virksomheder udgør en statsstøtteforanstaltning som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, kan støttens eventuelle ulovlighed ikke påvirke lovligheden af den afgift, som disse virksomheder er fritaget for. I denne henseende har Domstolen fastslået, at virksomheder, der skal betale en afgift, ikke kan unddrage sig betaling af denne afgift under henvisning til, at den fritagelse, der gælder for andre virksomheder, er statsstøtte (jf. i denne retning dom af 27.10.2005, Distribution Casino France m.fl., C-266/04 – C-270/04, C-276/04 og C-321/04 – C-325/04, EU:C:2005:657, præmis 42 og 43 og den deri nævnte retspraksis).

48 Forelæggelsesafgørelsen indeholder desuden ingen oplysninger, hvoraf det vil kunne udledes, at besvarelsen af det tredje spørgsmål, til trods for, at det er umuligt for Superfoz at drage fordel af en eventuel tilsidesættelse af artikel 107 TEUF og artikel 108, stk. 3, TEUF, ikke desto mindre er nødvendig for den forelæggende ret, for at afgøre den tvist, der verserer for den.

49 Under disse omstændigheder fremgår det ikke, at det tredje spørgsmål har forbindelse med hovedsagens genstand.

50 For det andet vedrører det fjerde spørgsmål ligebehandlingsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om fri konkurrence samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

51 Den forelæggende ret indskrænker sig imidlertid til at bemærke, at der er grund til at betvivle, at TSAM er forenelig med disse principper, uden dog at angive grundene til denne tvivl. Forelæggelsesafgørelsen indeholder navnlig ikke nogen oplysninger, der gør det muligt at foretage en vurdering af sammenligneligheden af situationen for de erhvervsdrivende, som er pålagt denne afgift, og dem, som er fritaget for denne afgift. Endvidere kan en eventuel forskelsbehandling være begrundet i de i Domstolens praksis anerkendte gyldige hensyn, men heller ikke i denne henseende indeholder forelæggelsesafgørelsen nogen oplysninger. Det skal således fastslås, at forelæggelsesafgørelsen åbenbart ikke opfylder de krav, der er anført i denne doms præmis 45.

52 Følgelig skal det tredje og det fjerde spørgsmål afvises.

Sagsomkostninger

53 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Niende Afdeling) for ret:

Artikel 26 og 27 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 af 15. maj 2014, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at alene detailhandlere, der sælger fødevarer, pålægges en afgift som den i hovedsagen omhandlede, uden at denne afgifts indtægter anvendes til specifikt at finansiere offentlig kontrol, der iværksættes i tilknytning til eller til fordel for disse afgiftspligtige.

Underskrifter