Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

26. srpnja 2017.*

[Tekst ispravljen rješenjem od 14. rujna 2017.]

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Uredba (EZ) br. 882/2004 – Službene kontrole hrane i hrane za životinje – Financiranje službenih kontrola – Članci 26. i 27. – Opće oporezivanje – Pristojbe ili naknade – Naknada na teret trgovina hranom”

U predmetu C-519/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (Upravni i financijski sud u Coimbri, Portugal), odlukom od 5. rujna 2016., koju je Sud zaprimio 5. listopada 2016., u postupku

**Superfoz – Supermercados Lda**

protiv

**Fazenda Pública**

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: E. Juhász, predsjednik vijeća, C. Vajda i K. Jürimäe (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Superfoz - Supermercados Lda, R. China Carvalheira, *advogado*,

– [Kako je ispravljeno rješenjem od 14. rujna 2017.] za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, M. Figueiredo i A. Gameiro, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, P. Němečková, M. Afonso i K. Skelly, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: portuglaski

**Presudu**

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 26. i 27. Uredbe (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (SL 2004., L 165, str. 1. i ispravak SL 2004., L 191, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 51., str. 5.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 652/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. (SL 2014., L 189, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 882/2004), članaka 107. i 108. UFEU-a i načela jednakog postupanja, nediskriminacije, slobodnog tržišnog natjecanja i slobode poduzetništva.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Superfoz – Supermercados Lda (u daljnjem tekstu: Superfoz) i Fazenda Pública (Državna riznica, Portugal) o plaćanju naknade namijenjene financiranju troškova povezanih s provedbom službenih kontrola u području sigurnosti hrane te zaštite i zdravlja životinja i bilja.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *Uredba (EZ) br. 178/2002*

3 Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.), kako je izmijenjena Uredbom br. 652/2014 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 178/2002), sadržava osnove za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja ljudi i interesa potrošača u vezi s hranom, posebno uzimajući u obzir razlike u opskrbi hranom.

4 Kao što proizlazi iz njezina članka 1. stavka 1., njezin cilj je uspostavljanje osnovnih načela i zadaća, sredstava za stvaranje jake znanstvene osnove, učinkovitih organizacijskih mehanizama i postupaka koji podupiru donošenje odluka u vezi sa zdravstvenom ispravnošću hrane i hrane za životinje.

#### *Uredba br. 882/2004*

5 Uvodne izjave 11. i 32. Uredbe br. 882/2004 glase:

„(11) Nadležna tijela ovlaštena za obavljanje službenih kontrola moraju zadovoljavati niz operativnih kriterija, kako bi se osigurala njihova nepristranost i djelotvornost. Ona moraju raspolagati s dovoljnim brojem odgovarajućeg kvalificiranog i iskusnog osoblja i posjedovati prikladna sredstva i opremu za pravilno obavljanje svojih zadaća.

[...]

(32) Za organizaciju službenih kontrola trebaju biti na raspolaganju odgovarajuća financijska sredstva. Zbog toga nadležna tijela država članica moraju imati mogućnost naplate pristojbi ili naknada za pokriće troškova nastalih službenim kontrolama. Pritom nadležna tijela država članica mogu slobodno utvrditi pristojbe i naknade u paušalnim iznosima na temelju nastalih troškova i uzimajući u obzir specifične okolnosti subjekata. [...]”

6 Članak 1. te uredbe naslovljen „Predmet i područje primjene” u stavcima 1. i 4. propisuje:

„1. Ovom se Uredbom utvrđuju opća pravila provedbe službenih kontrola kojima se provjerava poštivanje propisa koji su posebno usmjereni na:

(a) sprečavanje, uklanjanje ili smanjivanje na prihvatljivu razinu rizika za zdravlje ljudi i životinja, izravno ili putem okoliša;

i

(b) osiguranje dobrih poslovnih običaja u trgovini hranom i hranom za životinje, te zaštite interesa potrošača, uključujući obilježavanje hrane i hrane za životinje i ostalih oblika informiranja potrošača.

[...]

4. Provedba službenih kontrola sukladno ovoj Uredbi ne dovodi u pitanje primarnu pravnu odgovornost subjekta u poslovanju s hranom i u poslovanju s hranom za životinje, da se brine o sigurnosti hrane i hrane za životinje, kako je predviđeno u Uredbi (EZ) br. 178/2002, i svaku građanskopravnu ili kaznenopravnu odgovornost koja proizlazi iz povrede njegovih obveza.”

7 Članak 2. točka 1. Uredbe br. 882/2004 definira „službenu kontrolu” kao „svaki oblik kontrole koju nadležna tijela ili Zajednica provodi s ciljem provjere poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje, te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja”.

8 Članak 3. te uredbe naslovljen je „Opće obveze u vezi s organizacijom službenih kontrola”. Stavkom 3. tog članka određuje se:

„Službene kontrole se provode u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije hrane ili hrane za životinje, i na životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla. Kako bi se postigli ciljevi ove Uredbe, službene kontrole obuhvaćaju kontrole subjekata u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje, uporabe hrane i hrane za životinje, skladišta hrane i hrane za životinje, svih procesa, materijala, tvari, aktivnosti ili postupaka, uključujući i prijevoz koji se odnosi na hranu ili hranu za životinje i na žive životinje.”

9 Uredba br. 882/2004 sadržava poglavlje VI. naslovljeno „Financiranje službenih kontrola” u kojem se nalaze, među ostalim, članci 26. i 27. te uredbe. Članak 26. navedene uredbe, naslovljen „Opće načelo”, glasi:

„Države članice osiguravaju dostatna financijska sredstva za osoblje i ostala sredstva potrebna za službene kontrole, na bilo koji način koji one smatraju primjerenim, uključujući i putem općeg oporezivanja ili uvođenjem pristojbi ili naknada.”

10 Člankom 27. iste uredbe naslovljenim „Pristojbe ili naknade” u stavcima 1. do 4. i stavku 10. određuje se:

„1. Države članice mogu naplaćivati pristojbe ili naknade za pokriće troškova službenih kontrola.

2. Međutim, za radnje iz Priloga IV. odjeljka A i Priloga V. odjeljka A, države članice osiguravaju naplaćivanje pristojbi.

3. Ne dovodeći u pitanje stavke 4. do 6., pristojbe ubrane u vezi sa specifičnim radnjama iz Priloga IV. odjeljka A i Priloga V. odjeljka A ne smiju biti ispod najnižih iznosa navedenih u Prilogu IV. odjeljku B i Prilogu V. odjeljku B. [...]

[...]

4. Pristojbe koje se ubiru za potrebe službenih kontrola u skladu sa stavkom 1. ili 2.:

(a) ne smiju biti više od iznosa troškova koje snose odgovorna nadležna tijela u odnosu na proizvode iz Priloga VI.;

i

(b) mogu biti utvrđene paušalno na osnovi troškova koje su nadležna tijela snosila u određenom vremenskom razdoblju ili, prema potrebi, na iznose koji su predviđeni u Prilogu IV. odjeljku B ili u Prilogu V. odjeljku B.

[...]

10. Ne dovodeći u pitanje izdatke koji proizlaze iz troškova navedenih u članku 28., države članice neće ubirati druge pristojbe za provedbu ove Uredbe osim onih navedenih u ovom članku."

### *Portugalsko pravo*

11 Naknada za povećanu sigurnost hrane (u daljnjem tekstu: TSAM) uspostavljena je Dekretom-zakonom br. 119/2012 od 15. lipnja 2012.

12 U preambuli Dekreta-zakona navodi se da propisi Unije utvrđuju „obvezu financiranja troškova službenih kontrola koje provode države članice i omogućavaju im da steknu odgovarajuća financijska sredstva općim oporezivanjem ili uspostavom posebnih pristojbi ili naknada na teret gospodarskih subjekata" i da su „[n]a temelju tih pravila uspostavljene različite naknade za financijsku potporu radnji provjere i kontrole, koje se odnose na troškove osoblja, odnosno plaća, infrastrukture, instrumenata, opreme, obuke, službenih putovanja i povezanih troškova, uključujući one koji se odnose na uzimanje i slanje uzoraka i na analize u laboratoriju."

13 U članku 9. navedenog Dekreta-zakona propisuje se:

„1 – Trgovine hranom s proizvodima životinjskog i biljnog podrijetla, svježim ili zamrznutim, prerađenim ili sirovim, u rinfuzi ili prepakiranim, obveznici su godišnje naknade kao protučinidbe za jamstvo sigurnosti hrane i kvalitete proizvoda, čiji se iznos odlukom članova vlade odgovornih za financije i poljoprivredu određuje između 5 i 8 eura po kvadratnom metru prodajne površine objekta.

2 – Od plaćanja naknade propisane u prethodnom stavku oslobođeni su objekti koji imaju prodajnu površinu manju od 2000 $m^2$ ili koji pripadaju mikropoduzetnicima pod uvjetom da: (a) ne pripadaju poduzetniku koji koristi jedan ili više znakova i koji na nacionalnoj razini raspolaže kumuliranim prodajnim prostorom jednakim ili većim od 6000 $m^2$; (b) nisu uključeni u grupu koja na nacionalnoj razini raspolaže kumuliranim prodajnim prostorom jednakim ili većim od 6000 $m^2$.

3 – Za potrebe ovog zakona, ‚trgovinom' se smatra mjesto u kojemu se obavlja trgovačka djelatnost maloprodaje hrane, što uključuje trgovine mješovitom robom, kako su definirane u članku 4. stavku 1. Dekreta-zakona br. 21/2009 od 19. siječnja [2009.]."

14 TSAM se uređuje Odlukom br. 215/2012 od 17. srpnja 2012. Člankom 3. stavkom 3. točkom (b) te odluke propisuje se da se oslobođenja od plaćanja te naknade propisana nacionalnim pravom ne primjenjuju na objekte koji su „uključeni u grupu koja na nacionalnoj razini raspolaže kumuliranim prodajnim prostorom jednakim ili većim od 6000 $m^2$". Člankom 3. stavkom 5. navedene odluke

pojašnjava se da su „za potrebe primjene stavka 3. točke (b) ‚grupa' svi poduzetnici koji, iako su pravno odvojeni, međusobno zadržavaju veze međuovisnosti ili podređenosti koje proizlaze iz uporabe istoga znaka ili prava ili ovlasti, sukladno članku 4. točki (o) Dekreta-a br. 21/2009 od 19. siječnja [2009.]."

## Glavni postupak i prethodna pitanja

15 Superfoz je društvo čija se djelatnost sastoji od komercijalnog upravljanja supermarketima, distribucije prehrambenih i neprehrambenih proizvoda, upravljanja benzinskim postajama i upravljanja trgovačkim centrima.

16 Superfoz koristi znak „Intermarché". Međutim, u odluci kojom se upućuje zahtjev pojašnjava se da je to društvo odvojena pravna osoba od, s jedne strane, svojega davatelja franšize ITMI Portugal – Sociedade de Desenvolvimento e Investimento SA i, s druge strane, drugih poduzetnika koji su primatelji te franšize i koji koriste isti znak. Također je navedeno da taj davatelj franšize ne posjeduje udjel u društvenom kapitalu Superfoza koji bi mu dodijelio ovlast za njegovo upravljanje, vođenje ili administraciju.

17 Dopisom od 1. srpnja 2014. Direção Geral de Alimentação e Veterinária (Glavna uprava za hranu i veterinarstvo, Portugal) obavijestila je Superfoz da je obveznik TSAM-a za 2014. u iznosu od 10 274,25 eura. Ta uprava je pojasnila da, sukladno odredbama nacionalnog prava, taj iznos proizlazi iz primjene naknade čiji je iznos određen na 7 eura po kvadratnom metru na prodajnu površinu objekta koji posjeduje Superfoz, to jest 1 467,75 kvadratnih metara.

18 Superfoz pred sudom koji je uputio zahtjev osporava zakonitost mišljenja koja su dovela do toga da mu je naloženo plaćanje TSAM-a.

19 Što se tiče TSAM-a, taj sud ističe da je ta naknada dio politike zaštite lanca opskrbe hranom i zdravlja potrošača koja se temelji na odgovornosti gospodarskih subjekata koji djeluju u području sigurnosti i kvalitete hrane. Navedenom naknadom financira se Sanitarni fond i fond dodatne sigurnosti hrane (Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais) uspostavljen Dekretom-zakonom br. 119/2012. Taj fond nadležan je za provedbu jedino kontrola predviđenih Uredbom br. 882/2004.

20 Osim toga navodi da je TSAM godišnja naknada koja je protučinidba za jamstvo sigurnosti i kvalitete hrane. Obveznici te naknade su vlasnici trgovina hranom životinjskog i biljnog podrijetla, a ona se izračunava primjenom jedinstvenog iznosa određenog između 5 i 8 eura po kvadratnom metru prodajne površine objekta.

21 Sud koji je uputio zahtjev međutim naglašava da nacionalno pravo propisuje iznimku od plaćanja navedene naknade za objekte koji imaju površinu manju od 2000 $m^2$ ili koji pripadaju mikropoduzetnicima, pod uvjetom da ti objekti ne pripadaju poduzetniku koje koristi jedan ili više znakova i koji na nacionalnoj razini raspolaže kumuliranim prodajnim prostorom jednakim ili većim od 6000 kvadratnih metara te da nisu uključeni u grupu koja na nacionalnoj razini raspolaže kumuliranim prodajnim prostorom jednakim ili većim od 6000 kvadratnih metara. Tribunal Constitucional (Ustavni sud, Portugal) u tom pogledu je presudio da ta iznimka nije protivna ustavnom pojmu jednakosti.

22 Sud koji je uputio zahtjev pita se o usklađenosti TSAM-a s odredbama Uredbe br. 882/2004 i načelima prava Unije, osobito načelima jednakog postupanja, nediskriminacije i slobodnog tržišnog natjecanja.

23 Kao prvo, taj sud se pita je li ta naknada usklađena s člankom 27. stavkom 10. Uredbe br. 882/2004 jer su, s jedne strane, troškovi povezani s kontrolama propisanim tom uredbom obuhvaćeni drugim naknadama i, s druge strane, jer se TSAM odnosi samo na trgovine hranom koje imaju odgovornosti i zadaće propisane odredbama Uredbe br. 178/2002 i Uredbe br. 882/2004.

24 Kao drugo, navedeni sud dvoji o usklađenosti TSAM-a s načelom jednakog postupanja jer on opterećuje samo određene trgovine hranom.

25 Kao treće, isti sud smatra da načelo ekvivalentnosti propisano Uredbom br. 882/2004 zahtijeva da se naknada poput TSAM-a koristi za financiranje administrativne usluge koja se pruža zbog obveznika ili u njegovu korist, a što nije slučaj u pogledu TSAM-a. Naime, njezin oporezivi događaj povezan je s činjenicom posjedovanja trgovina hranom koje od njega nisu oslobođene.

26 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev dvoji o pitanju povređuje li se TSAM-om sloboda poduzetništva i odgovarajuća obveza gospodarske neutralnosti država članica jer ta naknada može stvoriti narušavanja tržišnog natjecanja u području trgovine hranom, među ostalim, stavljanjem u povoljniji porezni položaj poduzetnika koji je ne snose.

27 U tim je okolnostima Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (Upravni i financijski sud u Coimbri) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se članak 27. stavak 10. Uredbe (EZ) br. 882/2004 ili bilo koja druga odredba ili opće načelo prava Europske unije koje Sud Europske unije smatra primjenjivim tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba kojom se uvodi naknada radi financiranja službenih kontrola sigurnosti hrane, koju plaćaju samo vlasnici maloprodajnih trgovina hranom ili mješovitom robom, a da navedena naknada ne odgovara nijednoj posebnoj službenoj kontroli koja se provodi zbog tih obveznika ili u njihovu korist?

2. Bi li odgovor bio drukčiji da je umjesto naknade bio uveden financijski doprinos u korist javnog subjekta koji tereti iste obveznike i namijenjen je pokrivanju troškova poput kontrola kvalitete hrane, ali s jedinim ciljem da odgovornost za financiranje navedenih kontrola proširi na sve subjekte u lancu opskrbe hranom?

3. Je li izuzeće određenih gospodarskih subjekata od [TSAM-a] koji opterećuje samo određene maloprodajne trgovine hranom ili mješovitom robom (odnosno velike poduzetnike u maloprodajnoj trgovini hranom) i čija je svrha financiranje troškova provedbe službenih kontrola u području sigurnosti hrane, zaštite i zdravlja životinja te zaštite i zdravlja bilja državna potpora nespojiva s unutarnjim tržištem jer iskrivljava ili može iskriviti tržišno natjecanje, stavljajući određene poduzetnike ili proizvođače u povoljniji položaj u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ili je izuzeće od te naknade barem sastavni dio državne potpore o kojoj treba obavijestiti [Europsku] komisiju u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a?

4. Protivi li se načelima prava Unije, odnosno načelima jednakosti, nediskriminacije i tržišnog natjecanja (uključujući zabranu obrnute diskriminacije) i slobodi poduzetništva nacionalna odredba koja:
   (a) obvezu plaćanja naknade nameće isključivo velikim poduzetnicima u maloprodajnoj trgovini hranom?
   (b) isključuje iz područja primjene naknade objekte ili mikropoduzetnike s prodajnom prostorom manjim od 2.000 kvadratnih metara koji nisu članovi grupe ili ne pripadaju poduzetniku koji koristi jedan ili više znakova i raspolaže na nacionalnoj razini ukupnim prodajnim prostorom od 6.000 kvadratnih metara ili više?”

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo i drugo pitanje*

28 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, činjenica da je sud koji je uputio zahtjev formulirao prethodno pitanje pozivajući se samo na određene odredbe prava Unije ne sprečava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li se nacionalni sud u tekstu svojih pitanja na njih pozvao. U tom je smislu na Sudu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvuče one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora (vidjeti osobito presudu od 7. ožujka 2017., X i X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

29 U tim okolnostima treba razumjeti da svojim prvim i drugim pitanjima, koja treba obraditi zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članke 26. i 27. Uredbe br. 882/2004 tumačiti na način da im se protivi nalaganje naknade, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, samo maloprodajnim trgovinama hrane a da prihod od te naknade ne služi posebnom financiranju službenih kontrola koje se provode zbog tih obveznika ili u njihovu korist.

30 U skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 882/2004, te službene kontrole provode se u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije dotične hrane. Tako obuhvaćaju, među ostalim, kontrole subjekata u poslovanju s hranom, kako bi se postigli ciljevi te uredbe.

31 Iz uvodnih izjava 11. i 32. navedene uredbe proizlazi da nadležna tijela država članica moraju raspolagati dovoljnim brojem odgovarajuće kvalificiranog i iskusnog osoblja te posjedovati prikladna sredstva i opremu za pravilno obavljanje svojih zadaća. U tu svrhu, države članice moraju raspolagati odgovarajućim financijskim sredstvima za organizaciju kontrola.

32 Tako u skladu s člankom 26. Uredbe br. 882/2004, države članice osiguravaju dostatna financijska sredstva za osoblje i ostala sredstva potrebna za službene kontrole, na bilo koji način koji one smatraju primjerenim, uključujući i putem općeg oporezivanja ili uvođenjem pristojbi ili naknada.

33 Članak 27. navedene uredbe odnosi se isključivo na pristojbe i naknade. Sukladno njezinu članku 1., države članice ovlaštene su naplaćivati takve pristojbe ili naknade s jedinim ciljem „pokrivanja troškova koji državama članicama doista nastanu pri obavljanju službenih kontrola”. Dakle, pristojbe ili naknade propisane u tom članku mogu biti namijenjene jedino pokrivanju troškova koji državama članicama doista nastanu pri obavljanju kontrola u subjektima koji posluju s hranom (vidjeti u tom smislu presudu od 17. ožujka 2016., Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, t. 39.).

34 Sukladno tekstu članka 26. Uredbe br. 882/2004, u vezi s uvodnom izjavom 32. te uredbe, države članice raspolažu širokom marginom prosudbe za osiguravanje, osobito u okviru općeg oporezivanja, dostatnih financijskih sredstava za osoblje i druga sredstva potrebna za službene kontrole. Nasuprot tomu, ta margina ograničena je usklađenim pravilima propisanim u članku 27. Uredbe br. 882/2004 kada države članice subjektima odluče nametnuti pristojbe ili naknade iz tog članka (vidjeti u tom smislu presudu od 17. ožujka 2016., Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, t. 31. i 32.).

35 Što se tiče kvalifikacije TSAM-a s obzirom na članke 26. i 27. Uredbe br. 882/2004, iz elemenata koji su dostavljeni Sudu proizlazi da, podložno ispitivanju suda koji je uputio zahtjev, ta naknada nije uspostavljena kao pristojba ili naknada prilikom primjene članka 27. te uredbe nego je dio drugih financijskih sredstava koje države članice mogu osigurati na temelju članka 26. navedene uredbe.

36 Naime, kao što je to Komisija naglasila u svojim očitovanjima, oporezivi događaj navedene naknade je činjenica posjedovanja poslovnog objekta određene površine, a ne, poput oporezivog događaja pristojbe ili naknade u smislu članka 27. Uredbe br. 882/2004, provedba službenih kontrola koje se izvršavaju osobito u trgovinama hranom koje su obveznici te naknade.

37 U tom pogledu, u skladu s člankom 9. Dekreta-zakona br. 119/2012, TSAM je „protučinidba za jamstvo sigurnosti i kvalitete hrane”. Osim toga, iz elemenata koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je svrha te naknade opteretiti trgovine hranom općim troškovima povezanim s organizacijom službenih kontrola jer ti objekti imaju koristi od kontrolâ lanca proizvodnje hrane koje se provode unaprijed.

38 Usto, prihodom od TSAM-a financira se Sanitarni fond i fond dodatne sigurnosti hrane, u koji ulaze svi prihodi namijenjeni financiranju troškova povezanih s provedbom službenih kontrola u području sigurnosti prehrambenih proizvoda. Ne postoji nikakva izravna veza između te naknade i troškova koji se njome nastoje pokriti.

39 S obzirom na prethodno navedeno, Uredbi br. 882/2004 ne protivi se to da država članica, sukladno članku 26. te uredbe, uvede naknadu poput TSAM-a, čijim se prihodom nastoji pokriti opće troškove povezane s organizacijom službenih kontrola, a ne troškove koji su doista nastali pri službenim kontrolama čiji su predmet trebali biti ili od njih imati koristi trgovine hranom koje su obveznici te naknade.

40 Ta naknada ne dovodi se u pitanje argumentom prema kojem subjekti u poslovanju s hranom podliježu obvezama vlastite provjere na temelju Uredbe br. 178/2002.

41 Naime, članak 1. stavak 4. Uredbe br. 882/2004 propisuje da provedba službenih kontrola sukladno toj uredbi ne dovodi u pitanje primarnu pravnu odgovornost subjekta u poslovanju s hranom i u poslovanju s hranom za životinje da se brine o sigurnosti hrane i hrane za životinje, kako je predviđeno u Uredbi (EZ) br. 178/2002, i svaku građanskopravnu ili kaznenopravnu odgovornost koja proizlazi iz povrede njegovih obveza.

42 Iz toga proizlazi da je zakonodavac Unije smatrao da su, uz kontrole koje proizlaze iz odgovornosti subjekata, službene kontrole nužne za postizanje ciljeva Uredbe br. 882/2004.

43 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje treba odgovoriti da članke 26. i 27. Uredbe br. 882/2004 treba tumačiti na način da im se ne protivi nalaganje naknade poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku samo maloprodajnim trgovinama hranom a da prihod od te naknade ne služi posebnom financiranju službenih kontrola koje se provode zbog tih obveznika ili u njihovu korist.

### *Treće i četvrto pitanje*

44 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u kontekstu suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene člankom 267. UFEU-a, potreba za pružanjem tumačenja prava Unije koje bi bilo korisno sudu koji je uputio zahtjev obvezuje taj sud da odredi činjenični i zakonodavni kontekst upućenih pitanja ili, u najmanju ruku, da objasni činjenične okolnosti na kojima se ona temelje. Naime, Sud je isključivo ovlašten izjasniti se o tumačenju nekog akta Unije polazeći od činjenica koje mu navede nacionalni sud (rješenje od 4. svibnja 2017., Svobodová, C-653/16, neobjavljeno, EU:C:2017:371, t. 18. i navedena sudska praksa).

45 TI zahtjevi koji se odnose na sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku nalaze se izričito u članku 94. Poslovnika Suda, a prema kojem svaki zahtjev za prethodnu odluku sadržava, među ostalim „sažeti prikaz predmeta spora i relevantne činjenice kako ih je utvrdio sud koji je uputio zahtjev ili barem

prikaz činjeničnih okolnosti na kojima se temelje pitanja" i „prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku".

46 Kao prvo, svojim trećim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 107. stavak 1. UFEU-a i članak 108. stavak 3. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi naplaćivanje naknade poput TSAM-a, od koje su oslobođene maloprodajne trgovine male površine.

47 Čak i pod pretpostavkom da je porezno oslobođenje u korist određenih poduzetnika mjera potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, moguća nezakonitost potpore ne može negativno utjecati na zakonitost naknade od koje su ti poduzetnici oslobođeni. U tom je pogledu Sud presudio da se obveznici neke naknade ne mogu pozivati na to da je oslobođenje koje uživaju drugi poduzetnici državna potpora kako bi izbjegli plaćanje te naknade (vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 2005., Distribution Casino France i dr., C-266/04 do C-270/04, C-276/04 i C-321/04 do C-325/04, EU:C:2005:657, t. 42. i 43. i navedenu sudsku praksu).

48 Osim toga, u odluci kojom se upućuje zahtjev nema nikakve naznake na temelju koje bi se moglo zaključiti da bi, unatoč tomu što Superfoz ne može imati koristi od moguće povrede članaka 107. i 108. stavka 3. UFEU-a, odgovor na treće prethodno pitanje ipak bio potreban sudu koji je uputio zahtjev kako bi riješio spor koji se pred njim vodi.

49 U tim okolnostima, očito je da treće pitanje nema veze s predmetom spora u glavnom postupku.

50 Kao drugo, četvrto pitanje odnosi se na načela jednakog postupanja, nediskriminacije, slobodnog tržišnog natjecanja i slobode poduzetništva.

51 Sud koji je uputio zahtjev ograničava se na isticanje da je dopušteno dvojiti o usklađenosti TSAM-a s tim načelima a da se pritom ne dostave razlozi na kojima se temelji pri takvim dvojbama. Odlukom kojom se upućuje zahtjev osobito se ne dostavlja nikakav element koji bi omogućio ocjenjivanje usporedivosti položaja subjekata koji su obveznici TSAM-a i onih koji su oslobođeni od te naknade. Nadalje, moguća razlika u postupanju možda bi se mogla opravdati odgovarajućim razlozima koje je priznala sudska praksa Suda, ali ni u tom pogledu odluka kojom se upućuje zahtjev ne sadržava nikakvu informaciju. Dakle, treba utvrditi da odluka kojom se upućuje zahtjev očito ne ispunjava zahtjeve navedene u točki 45. ove presude.

52 Stoga su treće i četvrto pitanje nedopušteni.

## Troškovi

53 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

**Članke 26. i 27. Uredbe (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 652/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. treba tumačiti na način da se ne protive nalaganju naknade poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku samo maloprodajnim trgovinama hrane a da prihod od te naknade ne služi posebnom financiranju službenih kontrola koje se provode zbog tih obveznika ili u njihovu korist.**

Potpisi