Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer)

26. Juli 2017 *

[Text berichtigt durch Beschluss vom 14. September 2017]

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Rechtsangleichung – Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – Amtliche Kontrollen von Futter- und Lebensmitteln – Finanzierung amtlicher Kontrollen – Art. 26 und 27 – Allgemeine Besteuerung – Gebühren oder Kostenbeiträge – Lebensmittelgeschäften auferlegter Kostenbeitrag“

In der Rechtssache C-519/16

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (Verwaltungs- und Finanzgericht Coimbra, Portugal) mit Entscheidung vom 5. September 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 5. Oktober 2016, in dem Verfahren

Superfoz – Supermercados Lda

gegen

Fazenda Pública

erlässt

DER GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten E. Juhász sowie des Richters C. Vajda und der Richterin K. Jürimäe (Berichterstatterin),

Generalanwalt: M. Bobek,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Superfoz – Supermercados Lda, vertreten durch R. China Carvalheira, advogado,

– [berichtigt durch Beschluss vom 14. September 2017] der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes, M. Figueiredo und A. Gameiro als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

– der Europäischen Kommission, vertreten durch P. Němečková, M. Afonso und K. Skelly als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 26 und 27 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. 2004, L 165, S. 1, berichtigt im ABl. 2004, L 191, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 (ABl. 2014, L 189, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 882/2004) sowie der Art. 107 und 108 AEUV und der Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, des freien Wettbewerbs und der unternehmerischen Freiheit.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Superfoz – Supermercados Lda (im Folgenden: Superfoz) und der Fazenda Pública (Staatskasse, Portugal) wegen der Entrichtung eines Kostenbeitrags zur Finanzierung der Kosten der Durchführung amtlicher Kontrollen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und -gesundheit sowie Pflanzenschutz und -gesundheit.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung (EG) Nr. 178/2002

3 Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. 2002, L 31, S. 1) in der durch die Verordnung Nr. 652/2014 geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 178/2002) schafft die Grundlage für ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit des Menschen und die Verbraucherinteressen bei Lebensmitteln unter besonderer Berücksichtigung der Vielfalt des Nahrungsmittelangebots.

4 Wie sich aus ihrem Art. 1 Abs. 1 ergibt, soll diese Verordnung einheitliche Grundsätze und Zuständigkeiten, die Voraussetzungen für die Schaffung eines tragfähigen wissenschaftlichen Fundaments und effiziente organisatorische Strukturen und Verfahren zur Untermauerung der Entscheidungsfindung in Fragen der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit festlegen.

Verordnung Nr. 882/2004

5 In den Erwägungsgründen 11 und 32 der Verordnung Nr. 882/2004 heißt es:

„(11) Die für amtliche Kontrollen zuständigen Behörden sollten eine Reihe operationeller Kriterien erfüllen, damit ihre Unparteilichkeit und Effizienz gewährleistet ist. So sollten sie über ausreichendes und entsprechend qualifiziertes und erfahrenes Personal sowie über adäquate Einrichtungen und Ausrüstungen zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen.

…

(32) Für die Durchführung amtlicher Kontrollen sollten ausreichende Finanzmittel bereitgestellt werden. Daher sollten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben können, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen. Dabei steht es den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten frei, die Gebühren und Kostenbeiträge auf der Grundlage der entstandenen Kosten und unter Berücksichtigung der betrieblichen Gegebenheiten als Pauschalbeträge festzulegen. …“

6 Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) der Verordnung sieht in seinen Abs. 1 und 4 vor:

„(1) In dieser Verordnung werden allgemeine Regeln für die Durchführung amtlicher Kontrollen festgelegt, mit denen überprüft werden soll, ob Bestimmungen eingehalten werden, die insbesondere darauf abzielen,

a) unmittelbar oder über die Umwelt auftretende Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senken

und

b) lautere Gepflogenheiten im Futtermittel- und Lebensmittelhandel zu gewährleisten und den Verbraucherschutz, einschließlich der Kennzeichnung von Futtermitteln und Lebensmitteln und sonstiger Formen der Verbraucherinformation, sicherzustellen.

…

(4) Die Durchführung der amtlichen Kontrollen gemäß dieser Verordnung erfolgt unbeschadet der primären rechtlichen Verantwortung der Futtermittel- und Lebensmittelunternehmer für die Gewährleistung der Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit nach der [Verordnung Nr. 178/2002] und unbeschadet der zivil- oder strafrechtlichen Haftung aufgrund eines Verstoßes gegen ihre Pflichten.“

7 Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 definiert „amtliche Kontrolle“ als „jede Form der Kontrolle, die von der zuständigen Behörde oder der Gemeinschaft zur Verifizierung der Einhaltung des Futtermittel- und Lebensmittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz durchgeführt wird“.

8 Art. 3 dieser Verordnung hat die Überschrift „Allgemeine Verpflichtungen hinsichtlich der Organisation amtlicher Kontrollen“. Sein Abs. 3 bestimmt:

„Amtliche Kontrollen werden auf jeder Stufe der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Futtermitteln oder Lebensmitteln, Tieren und tierischen Erzeugnissen durchgeführt. Dazu gehören Kontrollen der Futtermittel- und Lebensmittelunternehmen, der Verwendung von Futtermitteln und Lebensmitteln, der Lagerung von Futtermitteln und Lebensmitteln, aller Prozesse, Materialien,

Substanzen, Tätigkeiten oder Vorgänge – einschließlich Transport – im Zusammenhang mit Futtermitteln oder Lebensmitteln sowie lebender Tiere und Pflanzen im Hinblick auf die Erreichung der Ziele dieser Verordnung."

9 Die Verordnung Nr. 882/2004 enthält ein Kapitel VI über die „Finanzierung amtlicher Kontrollen", zu dem u. a. die Art. 26 und 27 gehören. Art. 26 („Allgemeiner Grundsatz") der Verordnung lautet:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass angemessene finanzielle Mittel für die amtlichen Kontrollen verfügbar sind, und zwar aus beliebigen Mitteln, die sie für angemessen halten, einschließlich einer allgemeinen Besteuerung oder der Einführung von Gebühren oder Kostenbeiträgen, damit die erforderlichen personellen und sonstigen Mittel bereitgestellt werden können."

10 In Art. 27 („Gebühren oder Kostenbeiträge") Abs. 1 bis 4 und 10 der Verordnung heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten können Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen.

(2) Allerdings sorgen die Mitgliedstaaten bezüglich der in Anhang IV Abschnitt A und Anhang V Abschnitt A genannten Tätigkeiten dafür, dass eine Gebühr erhoben wird.

(3) Unbeschadet der Absätze 4 und 6 dürfen die Gebühren, die in Verbindung mit den in Anhang IV Abschnitt A und Anhang V Abschnitt A genannten konkreten Tätigkeiten erhoben werden, nicht niedriger sein als die in Anhang IV Abschnitt B und Anhang V Abschnitt B angegebenen Mindestbeträge. …

…

(4) Die gemäß Absatz 1 oder 2 zum Zwecke von amtlichen Kontrollen erhobenen Gebühren:

a) dürfen nicht höher sein als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI

und

b) können auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden während eines bestimmten Zeitraums getragenen Kosten als Pauschale festgesetzt werden oder gegebenenfalls den in Anhang IV Abschnitt B bzw. Anhang V Abschnitt B festgelegten Beträgen entsprechen.

…

(10) Abgesehen von den Kosten, die im Zuge der in Artikel 28 genannten Ausgaben anfallen, erheben die Mitgliedstaaten neben den in diesem Artikel genannten Gebühren oder Kostenbeiträgen keine sonstigen Gebühren für die Durchführung dieser Verordnung."

Portugiesisches Recht

11 Der Kostenbeitrag für die Lebensmittelsicherheit Plus (Taxa de Segurança Alimentar Mais, im Folgenden: TSAM) wurde durch das Decreto-Lei Nr. 119/2012 vom 15. Juni 2012 eingeführt.

12 In der Präambel dieses Decreto-Lei heißt es, dass das Unionsrecht die Pflicht zur Finanzierung der Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung amtlicher Kontrollen durch die Mitgliedstaaten vorsieht, und Letzteren die Möglichkeit einräumt, die angemessenen finanziellen Mittel durch eine allgemeine Besteuerung oder die Einführung spezieller Gebühren oder Kostenbeiträge zulasten der

Wirtschaftsteilnehmer aufzubringen, und dass in Anwendung dieser Bestimmungen bereits verschiedene Kostenbeiträge eingeführt wurden, die dazu bestimmt sind, die Maßnahmen zur Überprüfung und Kontrolle zu finanzieren, deren Bezugspunkte die Kosten und Ausgaben für das Personal, d. h. Bezüge, Einrichtungen, Instrumente, Ausrüstungen, Ausbildungsmaßnahmen, Dienstreisen und damit verbundene Ausgaben, einschließlich für Entnahme und Versand der Proben sowie für Laboruntersuchungen, sind.

13 Art. 9 dieses Decreto-Lei sieht vor:

„(1) Als Gegenleistung für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und -qualität haben Lebensmittelgeschäfte, in denen Waren tierischen und pflanzlichen Ursprungs – frisch oder gefroren, roh oder verarbeitet, offen oder vorverpackt – verkauft werden, einen jährlichen Kostenbeitrag zu entrichten, dessen Betrag zwischen 5 und 8 Euro je Quadratmeter der Verkaufsfläche des Geschäfts liegt und der durch eine Verordnung der für Finanzen und Landwirtschaft zuständigen Mitglieder der Regierung festgelegt wird.

(2) Geschäfte, die über eine Verkaufsfläche von weniger als 2 000 m^2 verfügen oder Kleinstunternehmen gehören, sind von der Zahlung des Kostenbeitrags nach Abs. 1 befreit, sofern sie a) nicht einem Unternehmen gehören, das ein oder mehrere Firmenzeichen verwendet und auf nationaler Ebene über eine Gesamtverkaufsfläche von 6 000 m^2 oder mehr verfügt, b) nicht Teil einer Gruppe sind, die auf nationaler Ebene über eine Gesamtverkaufsfläche von 6 000 m^2 oder mehr verfügt.

(3) Für die Zwecke dieses Gesetzes bezeichnet der Ausdruck ‚Geschäft' einen Ort, an dem eine Tätigkeit im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels ausgeübt wird, einschließlich Gemischtwarengeschäfte gemäß Art. 4 Abs. 1 des Decreto-Lei Nr. 21/2009 vom 19. Januar [2009]."

14 Die Verordnung Nr. 215/2012 vom 17. Juli 2012 regelt den TSAM. Gemäß Art. 3 Abs. 3 Buchst. b dieser Verordnung sind die vom nationalen Recht vorgesehenen Befreiungen von diesem Kostenbeitrag nicht anwendbar auf Geschäfte, die Teil einer Gruppe sind, die auf nationaler Ebene über eine Gesamtverkaufsfläche von 6 000 m^2 oder mehr verfügt. Nach Art. 3 Abs. 5 dieser Verordnung ist für die Zwecke der Anwendung des Abs. 3 Buchst. b als „Gruppe" eine Gesamtheit von Unternehmen anzusehen, die zwar rechtlich voneinander getrennt sind, jedoch durch Verhältnisse gegenseitiger Abhängigkeit oder Unterordnung miteinander verbunden sind, die sich aus der Verwendung desselben Firmenzeichens oder aus Rechten oder Befugnissen gemäß Art. 4 Buchst. o des Decreto-Lei Nr. 21/2009 vom 19. Januar 2009 ergeben.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

15 Superfoz ist eine Gesellschaft, deren Tätigkeit im gewerblichen Betrieb von Supermärkten, dem Vertrieb von Lebensmitteln und nicht zum Verzehr bestimmten Waren sowie dem Betrieb von Tankstellen und Einkaufszentren besteht.

16 Superfoz verwendet das Firmenzeichen „Intermarché". In der Vorlageentscheidung heißt es jedoch, dass diese Gesellschaft eine sowohl von ihrer Franchisegeberin, der ITMI Portugal – Sociedade de Desenvolvimento e Investimento SA, als auch von anderen Franchisenehmerinnen der ITMI, die dieses Firmenzeichen verwenden, unabhängige juristische Person sei. Die Franchisegeberin halte keine Beteiligung am Gesellschaftskapital von Superfoz, die ihr Leitungs-, Führungs- oder Verwaltungsbefugnisse einräumen würde.

17 Die Direção Geral de Alimentação e Veterinária (Generaldirektion für Ernährung und Tiermedizin, Portugal) teilte der Superfoz mit Schreiben vom 1. Juli 2014 mit, dass sie für das Jahr 2014 TSAM in Höhe von 10 274,25 Euro zu entrichten habe. Diese Direktion führte aus, dass sich dieser Betrag nach nationalem Recht aus der Anwendung des auf 7 Euro je Quadratmeter festgesetzten Kostenbeitrags auf die Verkaufsfläche des Geschäfts von Superfoz, nämlich 1 467,75 m^2, ergebe.

18 Vor dem vorlegenden Gericht wendet sich Superfoz gegen die Rechtmäßigkeit der Bescheide, mit denen sie zur Entrichtung des TSAM herangezogen wurde.

19 Das vorlegende Gericht weist in Bezug auf den TSAM darauf hin, dass dieser Kostenbeitrag Teil einer Politik des Schutzes der Lebensmittelkette und der Gesundheit der Verbraucher sei, die auf dem Grundsatz der Verantwortlichkeit der im Bereich Lebensmittelsicherheit und -qualität tätigen Wirtschaftsteilnehmer basiere. Mit dieser Steuer solle der mit dem Decreto-Lei Nr. 119/2012 geschaffene Fonds für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit Plus (Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais) finanziert werden. Dieser Fonds sei jedoch nicht für die Durchführung anderer, nicht in der Verordnung Nr. 882/2004 vorgesehener Kontrollen zuständig.

20 Ferner sei der TSAM ein jährlicher Kostenbeitrag, der eine Gegenleistung für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und -qualität darstelle. Die Inhaber der Lebensmittelgeschäfte, in denen Waren tierischen und pflanzlichen Ursprungs verkauft würden, seien zur Zahlung dieses Kostenbeitrags verpflichtet, und dieser werde durch die Anwendung eines einheitlichen Betrags, der zwischen 5 und 8 Euro je Quadratmeter der Verkaufsfläche des Geschäfts festgelegt werde, berechnet.

21 Das nationale Recht sehe allerdings in Bezug auf Geschäfte, die über eine Verkaufsfläche von weniger als 2 000 m^2 verfügten oder Kleinstunternehmen gehörten, eine Ausnahmeregelung vor, sofern sie nicht einem Unternehmen gehörten, das ein oder mehrere Firmenzeichen verwende und auf nationaler Ebene über eine Gesamtverkaufsfläche von 6 000 m^2 oder mehr verfüge, und sofern sie nicht Teil einer Gruppe seien, die auf nationaler Ebene über eine Gesamtverkaufsfläche von 6 000 m^2 oder mehr verfüge. Das Tribunal Constitucional (Verfassungsgericht, Portugal) habe dazu befunden, dass diese Ausnahme nicht gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitsbegriff verstoße.

22 Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob der TSAM mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 882/2004 und den Grundsätzen des Unionsrechts, insbesondere mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und des freien Wettbewerbs vereinbar ist.

23 Erstens fragt sich dieses Gericht, ob dieser Kostenbeitrag mit Art. 27 Abs. 10 der Verordnung Nr. 882/2004 in Einklang steht, da zum einen die Ausgaben für die von dieser Verordnung vorgesehenen Kontrollen von anderen Kostenbeiträgen abgedeckt sind und zum anderen der TSAM nur die Lebensmittelgeschäfte betrifft, denen die in den Bestimmungen der Verordnungen Nr. 178/2002 und Nr. 882/2004 vorgesehenen Verantwortlichkeiten und Aufgaben obliegen.

24 Zweitens hat das vorlegende Gericht Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit des TSAM mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung, da dieser Kostenbeitrag nur von bestimmten Lebensmittelgeschäften zu zahlen ist.

25 Drittens ist dieses Gericht der Ansicht, dass der von der Verordnung Nr. 882/2004 vorgesehene Äquivalenzgrundsatz verlange, dass ein Kostenbeitrag wie der TSAM zur Finanzierung einer Verwaltungsleistung verwendet werde, für die der Beitragspflichtige unmittelbar ursächlich sei oder die ihm unmittelbar zugutekomme, was hinsichtlich des TSAM nicht der Fall sei. Steuertatbestand sei hier nämlich die Inhaberschaft eines nicht beitragsbefreiten Lebensmittelgeschäfts.

26 Viertens hat das vorlegende Gericht Zweifel, ob der TSAM die unternehmerische Freiheit und die Pflicht der Mitgliedstaaten zur wirtschaftlichen Neutralität verletzt, da dieser Kostenbeitrag den Wettbewerb im Lebensmittelhandel verzerren könnte, u. a. durch die finanzielle Begünstigung von Unternehmen, die diesen Kostenbeitrag nicht entrichten.

27 Unter diesen Umständen hat das Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (Verwaltungs- und Finanzgericht Coimbra, Portugal) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Kann Art. 27 Abs. 10 der Verordnung Nr. 882/2004 oder eine andere Vorschrift oder ein anderer allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, die der Gerichtshof der Europäischen Union für anwendbar hält, dahin ausgelegt werden, dass damit eine nationale Rechtsvorschrift unvereinbar ist, mit der ein Kostenbeitrag zur Finanzierung amtlicher Kontrollen im Bereich der Lebensmittelsicherheit eingeführt wird, der nur von Inhabern von Lebensmittel- oder Gemischtwareneinzelhandelsgeschäften zu zahlen ist, ohne dass sich dieser Beitrag auf eine spezifische amtliche Kontrolle bezieht, für die diese Beitragspflichtigen ursächlich sind oder die ihnen zugutekommt?

2. Würde die Antwort anders lauten, wenn statt eines Kostenbeitrags ein finanzieller Beitrag zugunsten einer öffentlichen Stelle eingeführt würde, der von denselben Beitragspflichtigen zu leisten und dazu bestimmt wäre, Aufwendungen im Zusammenhang mit Lebensmittelqualitätskontrollen zu decken, jedoch mit dem einzigen Ziel, die Verantwortung für die Finanzierung dieser Kontrollen auf alle an der Lebensmittelkette beteiligten Wirtschaftsteilnehmer zu erstrecken?

3. Stellt die Befreiung bestimmter Wirtschaftsteilnehmer von dem TSAM, der lediglich von bestimmten Lebensmittel- oder Gemischtwareneinzelhandelsgeschäften (insbesondere von den großen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen) zu zahlen und dazu bestimmt ist, die Kosten der Durchführung amtlicher Kontrollen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und -gesundheit sowie Pflanzenschutz und -gesundheit zu finanzieren, insoweit eine nach Art. 107 Abs. 1 AEUV mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe dar, als sie durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, oder ist die Befreiung von diesem Kostenbeitrag nicht zumindest Bestandteil einer der Europäischen Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV mitzuteilenden staatlichen Beihilfe?

4. Stehen die Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere die Grundsätze der Gleichheit, der Nichtdiskriminierung, des Wettbewerbs (einschließlich des Verbots einer umgekehrten Diskriminierung) und der unternehmerischen Freiheit einer nationalen Vorschrift entgegen, die
   a) lediglich große Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen zur Zahlung des Kostenbeitrags verpflichtet,
   b) vom Anwendungsbereich des Kostenbeitrags Geschäfte oder Kleinstunternehmen mit einer Verkaufsfläche von weniger als 2 000 m^2 ausschließt, die nicht Teil einer Gruppe sind oder einem Unternehmen gehören, das ein oder mehrere Firmenzeichen verwendet und auf nationaler Ebene über eine Gesamtverkaufsfläche von 6 000 m^2 oder mehr verfügt?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur zweiten Frage

28 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs hindert der Umstand, dass das vorlegende Gericht eine Frage unter Bezugnahme nur auf bestimmte Vorschriften des Unionsrechts formuliert hat, den Gerichtshof nicht daran, diesem Gericht unabhängig davon, worauf es in seinen Fragen Bezug genommen hat, alle Auslegungshinweise zu geben, die ihm bei der Entscheidung der bei ihm anhängigen Rechtssache von Nutzen sein können. Der Gerichtshof hat insoweit aus dem gesamten vom einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen (vgl. u. a. Urteil vom 7. März 2017, X und X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner ersten und seiner zweiten Frage, die zusammen zu behandeln sind, wissen möchte, ob die Art. 26 und 27 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen sind, dass sie dem entgegenstehen, einen Kostenbeitrag wie den im Ausgangsverfahren fraglichen lediglich von Lebensmitteleinzelhandelsgeschäften zu erheben, ohne dass der Erlös dieses Beitrags speziell der Finanzierung amtlicher Kontrollen dient, für die diese Beitragspflichtigen ursächlich sind oder die ihnen zugutekommen.

30 Gemäß Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 werden diese amtlichen Kontrollen auf jeder Stufe der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs der betroffenen Lebensmittel durchgeführt. Dazu gehören u. a. auch Kontrollen der Lebensmittelunternehmen, die im Hinblick auf die Erreichung der Ziele dieser Verordnung erforderlich sind.

31 Aus den Erwägungsgründen 11 und 32 dieser Verordnung geht hervor, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über ausreichendes und entsprechend qualifiziertes und erfahrenes Personal sowie über adäquate Einrichtungen und Ausrüstungen zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen müssen. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten für die Durchführung der Kontrollen ausreichende Finanzmittel bereitstellen.

32 Art. 26 der Verordnung Nr. 882/2004 sieht daher vor, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass angemessene finanzielle Mittel für die amtlichen Kontrollen verfügbar sind, und zwar aus beliebigen Mitteln, die sie für angemessen halten, einschließlich einer allgemeinen Besteuerung oder der Einführung von Gebühren oder Kostenbeiträgen, damit die für die amtlichen Kontrollen erforderlichen personellen und sonstigen Mittel bereitgestellt werden können.

33 Art. 27 dieser Verordnung betrifft speziell Gebühren und Kostenbeiträge. Gemäß Art. 27 Abs. 1 können die Mitgliedstaaten Gebühren oder Kostenbeiträge ausschließlich zu dem Zweck der „Deckung der Kosten …, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen“, erheben. Die in diesem Artikel vorgesehenen Gebühren oder Kostenbeiträge dürfen daher nur dazu bestimmt sein, die Kosten zu decken, die den Mitgliedstaaten aus der Durchführung der Kontrollen in den Unternehmen des Lebensmittelsektors tatsächlich entstehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, Rn. 39).

34 Nach dem Wortlaut des Art. 26 in Verbindung mit dem 32. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 882/2004 verfügen die Mitgliedstaaten über einen großen Ermessensspielraum, um – u. a. im Rahmen ihrer allgemeinen Besteuerung – angemessene Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, damit die personellen und sonstigen Mittel für die amtlichen Kontrollen bereitgestellt werden können. Dieser Spielraum wird jedoch durch die in Art. 27 der Verordnung Nr. 882/2004 vorgesehenen harmonisierten Vorschriften beschränkt, wenn die Mitgliedstaaten beschließen, die in diesem Artikel

vorgesehenen Gebühren oder Kostenbeiträge von den Wirtschaftsteilnehmern zu erheben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, Rn. 31 und 32).

35 Zur Einstufung des TSAM geht im Hinblick auf die Art. 26 und 27 der Verordnung Nr. 882/2004 aus den dem Gerichtshof vorliegenden Angaben vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfung hervor, dass dieser Kostenbeitrag nicht als Gebühr bzw. Kostenbeitrag im Rahmen der Anwendung von Art. 27 dieser Verordnung konzipiert wurde, sondern unter die anderen finanziellen Mittel fällt, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 26 dieser Verordnung bereitstellen können.

36 Wie die Kommission in ihren Erklärungen ausgeführt hat, knüpft dieser Kostenbeitrag nämlich an die Inhaberschaft eines Geschäfts mit einer bestimmten Fläche an, und nicht, wie dies bei einer Gebühr bzw. einem Kostenbeitrag im Sinne von Art. 27 der Verordnung Nr. 882/2004 der Fall wäre, an die Durchführung von amtlichen Kontrollen speziell der Lebensmittelgeschäfte, die zur Zahlung dieses Beitrags verpflichtet sind.

37 Insoweit ist der TSAM nach Art. 9 des Decreto-Lei Nr. 119/2012 eine „Gegenleistung für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und -qualität“. Ferner geht aus den dem Gerichtshof vom vorlegenden Gericht übermittelten Angaben hervor, dass dieser Kostenbeitrag den Zweck hat, Lebensmittelgeschäften die allgemeinen, mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen verbundenen Kosten aufzuerlegen, da diese Geschäfte von den in der Lebensmittelkette durchgeführten Kontrollen profitieren.

38 Ferner soll mit dem Erlös des TSAM der Fonds für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit Plus finanziert werden, der alle Einnahmen zusammenfasst, die der Finanzierung der Kosten für die Durchführung amtlicher Kontrollen im Bereich der Lebensmittelsicherheit dienen. Es besteht somit kein direkter Zusammenhang zwischen diesem Kostenbeitrag und den Kosten, die er decken soll.

39 Nach alledem hindert die Verordnung Nr. 882/2004 einen Mitgliedstaat nicht daran, im Einklang mit Art. 26 dieser Verordnung einen Kostenbeitrag wie den TSAM einzuführen, mit dessen Erlös die mit der Durchführung amtlicher Kontrollen verbundenen allgemeinen Kosten gedeckt werden sollen, und nicht die Kosten, die durch amtliche Kontrollen, denen die beitragspflichtigen Lebensmittelgeschäfte unterworfen sind bzw. die ihnen zugutekommen, tatsächlich entstehen.

40 Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen in Frage gestellt, dass die Lebensmittelunternehmer in Anwendung der Verordnung Nr. 178/2002 der Pflicht der Eigenkontrolle unterliegen.

41 Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 sieht nämlich vor, dass die Durchführung der amtlichen Kontrollen gemäß dieser Verordnung unbeschadet der primären rechtlichen Verantwortung der Futtermittel- und Lebensmittelunternehmer für die Gewährleistung der Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit nach der Verordnung Nr. 178/2002 und unbeschadet der zivil- oder strafrechtlichen Haftung aufgrund eines Verstoßes gegen ihre Pflichten erfolgt.

42 Daraus ergibt sich, dass nach Auffassung des Unionsgesetzgebers neben den aus der Verantwortung der Unternehmer resultierenden Kontrollen amtliche Kontrollen notwendig sind, um die Ziele der Verordnung Nr. 882/2004 zu erreichen.

43 Nach alledem ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, dass die Art. 26 und 27 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen sind, dass sie nicht dem entgegenstehen, einen Kostenbeitrag wie den im Ausgangsverfahren fraglichen lediglich von Lebensmitteleinzelhandelsgeschäften zu erheben, ohne dass der Erlös dieses Beitrags speziell der Finanzierung amtlicher Kontrollen dient, für die diese Beitragspflichtigen ursächlich sind oder die ihnen zugutekommen.

Zur dritten und zur vierten Frage

44 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gebietet im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten nach Art. 267 AEUV die Notwendigkeit, zu einer für das vorlegende Gericht zweckdienlichen Auslegung des Unionsrechts zu gelangen, dass dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen umreißt, in den sich die gestellten Fragen einfügen, oder dass es zumindest die von ihm angenommenen tatsächlichen Umstände erläutert, auf denen diese Fragen beruhen. Der Gerichtshof ist nämlich nur befugt, sich auf der Grundlage des ihm vom nationalen Gericht unterbreiteten Sachverhalts zur Auslegung einer Unionsvorschrift zu äußern (Beschluss vom 4. Mai 2017, Svobodová, C-653/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2017:371, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Diese Anforderungen an den Inhalt eines Vorabentscheidungsersuchens sind in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ausdrücklich aufgeführt, wonach ein Vorabentscheidungsersuchen u. a. „eine kurze Darstellung des Streitgegenstands und des maßgeblichen Sachverhalts, wie er vom vorlegenden Gericht festgestellt worden ist, oder zumindest eine Darstellung der tatsächlichen Umstände, auf denen die Vorlagefragen beruhen“, sowie „eine Darstellung der Gründe, aus denen das vorlegende Gericht Zweifel bezüglich der Auslegung oder der Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat, und den Zusammenhang, den es zwischen diesen Vorschriften und dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellt“, enthält.

46 Erstens möchte das vorlegende Gericht mit seiner dritten Frage wissen, ob Art. 107 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 3 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie der Erhebung eines Kostenbeitrags wie des TSAM, von dem Lebensmitteleinzelhandelsgeschäfte mit kleiner Verkaufsfläche befreit sind, entgegenstehen.

47 Selbst unter der Annahme, dass eine Steuerbefreiung zugunsten bestimmter Unternehmen eine Beihilfemaßnahme im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, könnte die etwaige Rechtswidrigkeit der Beihilfe die Rechtmäßigkeit der Steuer, von der diese Unternehmen befreit sind, nicht berühren. Hierzu hat der Gerichtshof entschieden, dass die Schuldner einer Abgabe sich nicht darauf berufen können, dass die Befreiung anderer Unternehmen eine staatliche Beihilfe darstelle, um sich der Zahlung dieser Abgabe zu entziehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Oktober 2005, Distribution Casino France u. a., C-266/04 bis C-270/04, C-276/04 und C-321/04 bis C-325/04, EU:C:2005:657, Rn. 42 und 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48 Zudem enthält die Vorlageentscheidung keinen Anhaltspunkt, aus dem geschlossen werden könnte, dass – obwohl Superfoz keinen Nutzen aus einer etwaigen Verletzung der Art. 107 und 108 Abs. 3 AEUV ziehen könnte – die Beantwortung der dritten Vorlagefrage für das vorlegende Gericht dennoch erforderlich wäre, um den bei ihm anhängigen Rechtsstreit zu entscheiden.

49 Unter diesen Umständen steht die dritte Vorlagefrage in keinem Zusammenhang mit dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits.

50 Zweitens betrifft die vierte Frage die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, des freien Wettbewerbs und der unternehmerischen Freiheit.

51 Das vorlegende Gericht beschränkt sich jedoch auf den Hinweis, dass an der Vereinbarkeit des TSAM mit diesen Grundsätzen Zweifel bestehen könnten, ohne dass Gründe für derartige Zweifel genannt würden. Insbesondere enthält die Vorlageentscheidung keine Angaben, die eine Bewertung der Vergleichbarkeit der Lage der Wirtschaftsteilnehmer, die den TSAM zahlen müssen, mit der Lage derjenigen, die von diesem Kostenbeitrag befreit sind, ermöglicht. Außerdem kann eine eventuelle unterschiedliche Behandlung durch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannte angemessene

Gründe gerechtfertigt werden, aber auch hierzu enthält die Vorlageentscheidung keinerlei Angaben. Somit ist festzustellen, dass die Vorlageentscheidung offensichtlich nicht den in Rn. 45 des vorliegenden Urteils dargestellten Anforderungen entspricht.

52 Folglich sind die dritte und die vierte Frage unzulässig.

Kosten

53 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Neunte Kammer) für Recht erkannt:

Die Art. 26 und 27 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz in der durch die Verordnung (EG) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 geänderten Fassung sind dahin auszulegen, dass sie nicht dem entgegenstehen, einen Kostenbeitrag wie den im Ausgangsverfahren fraglichen lediglich von Lebensmitteleinzelhandelsgeschäften zu erheben, ohne dass der Erlös dieses Beitrags speziell der Finanzierung amtlicher Kontrollen dient, für die diese Beitragspflichtigen ursächlich sind oder die ihnen zugutekommen.

Unterschriften