Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

26 päivänä heinäkuuta 2017*

[Oikaistu 14.9. annetulla määräyksellä]

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Asetus (EY) N:o 882/2004 – Rehujen ja elintarvikkeiden virallinen valvonta – Virallisen valvonnan rahoittaminen – 26 ja 27 artikla – Yleinen verotus – Maksut – Elintarvikemyymälöiltä perittävä maksu

Asiassa C-519/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (Coimbran hallinto- ja veroasioiden tuomioistuin, Portugali) on esittänyt 5.9.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 5.10.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Superfoz – Supermercados Lda

vastaan

Fazenda Pública,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Juhász sekä tuomarit C. Vajda ja K. Jürimäe (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

– [Sellaisena kuin se on oikaistuna 14.9.2017 annetulla määräyksellä] Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes, M. Figueiredo ja A. Gameiro,

– Euroopan komissio, asiamiehinään P. Němečková, M. Afonso ja K. Skelly,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 (EUVL 2004, L 165, s. 1, ja oikaisu EUVL 2004, L 191, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 15.5.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 652/2014 (EUVL 2014, L 189, s. 1) (jäljempänä asetus N:o 882/2004), 26 ja 27 artiklan sekä SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan ja yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon, vapaan kilpailun ja elinkeinovapauden periaatteiden tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Superfoz – Supermercados Lda (jäljempänä Superfoz) ja Fazenda Pública (Portugalin verohallinto) ja jossa on kyse maksusta, jolla on tarkoitus rahoittaa elintarvikkeiden turvallisuuteen ja eläinten ja kasvien suojeluun ja terveyteen liittyvästä virallisesta valvonnasta aiheutuvia kustannuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus (EY) N:o 178/2002

3 Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 178/2002 (EYVL 2002, L 31, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 652/2014 (jäljempänä asetus N:o 178/2002), säädetään perusta ihmisten terveyden sekä kuluttajien etujen korkeatasoiselle suojelulle elintarvikkeiden osalta ottaen huomioon erityisesti elintarvikkeiden, myös perinteisten tuotteiden, moninainen tarjonta.

4 Kuten sen 1 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, kyseisen asetuksen tarkoituksena on vahvistaa yhteiset periaatteet ja vastuualat, keinot vahvan tieteellisen perustan tarjoamiseen sekä tehokkaat organisatoriset järjestelyt ja menettelyt, joihin elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta koskeva päätöksenteko perustuu.

Asetus N:o 882/2004

5 Asetuksen N:o 882/2004 johdanto-osan 11 ja 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(11) Virallista valvontaa suorittavien toimivaltaisten viranomaisten olisi täytettävä tietyt toimintaperusteet, jotta varmistetaan niiden puolueettomuus ja tehokkuus. Niillä olisi oltava riittävästi pätevää ja kokenutta henkilökuntaa sekä riittävät tilat ja laitteet velvollisuuksiensa asianmukaista hoitamista varten.

– –

(32) Virallisen valvonnan järjestämiseen olisi oltava riittävät taloudelliset resurssit. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olisi siksi voitava periä maksut virallisesta valvonnasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Tällöin myös jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saavat vapaasti vahvistaa kertaluonteiset maksut aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi ottaen huomioon kunkin laitoksen erityistilanteen. – –”

6 Kyseisen asetuksen 1 artiklan, jonka otsikkona on ”Aihe ja soveltamisala”, 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa vahvistetaan yleiset säännöt sellaista virallista valvontaa varten, jolla todetaan erityisesti, että noudatetaan sääntöjä, joilla pyritään:

a) estämään, poistamaan tai vähentämään hyväksyttäville tasoille ihmisiin ja eläimiin joko suoraan tai ympäristön kautta kohdistuvia riskejä;

ja

b) takaamaan oikeudenmukaiset käytännöt rehujen ja elintarvikkeiden kaupassa ja suojelemaan kuluttajien etuja, myös niitä, jotka koskevat rehujen ja elintarvikkeiden merkitsemistä ja muuta kuluttajille annettavaa tietoa.

– –

4. Tämän asetuksen mukaisesti toteutettava virallinen valvonta ei rajoita elintarvikealan toimijoiden ensisijaista oikeudellista vastuuta elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamisesta [asetuksen N:o 178/2002] mukaisesti eikä velvoitteiden rikkomisesta aiheutuvaa siviili- tai rikosoikeudellista vastuuta.”

7 Asetuksen N:o 882/2004 2 artiklan 1 alakohdassa määritellään ”virallinen valvonta” ”kaikenlaisiksi toimivaltaisen viranomaisen tai yhteisön suorittamiksi valvontatoimiksi, joilla todetaan, noudatetaanko rehu- ja elintarvikelainsäädäntöä ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevia sääntöjä”.

8 Saman asetuksen 3 artiklan otsikko on ”Virallisen valvonnan järjestämistä koskevat yleiset velvollisuudet”. Sen 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Virallista valvontaa on harjoitettava rehujen ja elintarvikkeiden sekä eläinten ja eläintuotteiden kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa. Siihen on sisällyttävä rehu- ja elintarvikeyritysten, rehujen ja elintarvikkeiden käytön, rehujen ja elintarvikkeiden varastoinnin, rehuihin ja elintarvikkeisiin sovellettavien prosessien, materiaalien, aineiden, toimien tai toiminnan, kuljetus mukaan luettuna, sekä elävien eläinten valvonta, jota tämän asetuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää.”

9 Asetuksessa N:o 882/2004 on VI luku, jonka otsikkona on ”Virallisen valvonnan rahoitus”, jossa on muun muassa kyseisen asetuksen 26 ja 27 artikla. Kyseisen asetuksen 26 artiklassa, jonka otsikkona on ”Yleisperiaate”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava riittävistä rahoitusresursseista tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien hankkimiseksi virallista valvontaa varten millä tahansa asianmukaiseksi katsomallaan tavalla, myös maksuilla.”

10 Saman asetuksen 27 artiklan, jonka otsikkona on ”Maksut”, 1–4 ja 10 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat periä maksuja virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

2. Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava maksujen periminen liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa tarkoitettujen toimien osalta.

3. Liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa mainittujen erityistoimien osalta perityt maksut eivät saa olla alhaisempia kuin liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa määritetyt vähimmäismaksut, tämän kuitenkaan rajoittamatta 4 ja 6 kohdan soveltamista. – –

– –

4. Edellä olevan 1 ja 2 kohdan mukaisesti virallista valvontaa varten perittävät maksut

a) eivät saa ylittää toimivaltaisille vastuuviranomaisille aiheutuvia kustannuksia liitteessä VI lueteltujen seikkojen osalta; ja

b) voidaan vahvistaa kiinteämääräisiksi toimivaltaisille viranomaisille tietyllä ajanjaksolla aiheutuvien kustannusten perusteella tai tarvittaessa liitteessä IV olevassa B jaksossa tai liitteessä V olevassa B jaksossa vahvistetuiksi määriksi.

– –

10. Jäsenvaltiot eivät saa periä muita kuin tässä artiklassa tarkoitettuja maksuja tämän asetuksen täytäntöönpanemiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 28 artiklassa tarkoitettuja kustannuksia.”

Portugalin oikeus

11 Elintarviketurvallisuuden valvontamaksu (jäljempänä valvontamaksu) otettiin käyttöön 15.6.2012 annetulla asetuksella (Decreto-Lei) nro 119/2012.

12 Kyseisen asetuksen johdanto-osassa todetaan, että unionin säännöstössä vahvistetaan, että ”jäsenvaltioilla on velvollisuus rahoittaa viralliseen valvontaan liittyvät kustannukset ja niille annetaan mahdollisuus rahoittaa ne millä tahansa asianmukaiseksi katsomallaan tavalla, yleisen verotuksen kautta tai toimijoilta perittävillä maksuilla” ja että ”näiden sääntöjen nojalla on jo otettu käyttöön erilaisia maksuja, joilla on tarkoitus rahoittaa tarkastus- ja valvontatoimenpiteet, jolloin viitataan henkilöstöön liittyviin kustannuksiin ja menoihin eli palkkoihin, laitteistoihin, välineisiin, laitteisiin, koulutukseen, matkoihin ja niihin liittyviin menoihin, mukaan lukien näytteenottoon ja näytteiden lähettämiseen ja analysoimiseen laboratoriossa liittyvät menot”.

13 Mainitun asetuksen 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1 – Kasvi- ja eläinperäisten, tuoreiden tai pakastettujen, jalostettujen tai raakojen, irtomyynnissä olevien tai pakattujen tuotteiden kauppaa harjoittavilta toimijoilta vastineeksi elintarvikkeiden turvallisuuden ja laadun varmistamisesta peritään vuotuinen valvontamaksu, jonka suuruus on hallituksen talous- ja maatalousasioista vastaavien jäsenten antaman määräyksen perusteella 5–8 euroa myymäläneliömetriltä.

2 – Valvontamaksun soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myymäläpinta-alaltaan alle 2 000 neliömetrin suuruiset myymälät ja mikroyritykset, jotka a) eivät kuulu yhtä tai useampaa liiketunnusta käyttävään, maanlaajuisesti vähintään yhteensä 6 000 neliömetrin myymäläpinta-alalla toimivaan yritykseen eikä b) maanlaajuisesti vähintään yhteensä 6 000 neliömetrin myymäläpinta-alalla toimivaan ryhmittymään.

3 – Kyseisen lainsäädännön mukaan ’myymälällä’ tarkoitetaan paikkaa, jossa harjoitetaan elintarvikkeiden vähittäiskauppaa, mukaan luettuna sekatavarakauppa, sellaisena kuin se on määritelty 19.1.[2009] annetun asetuksen (Decreto-Lei) nro 21/2009 4 §:n 1 momentissa.”

14 Valvontamaksua säännellään 17.7.2012 annetulla määräyksellä nro 215/2012. Kyseisen määräyksen 3 §:n 3 momentin b kohdassa säädetään, että maksuvapautukset eivät koske ”maanlaajuisesti vähintään yhteensä 6 000 neliömetrin myymäläpinta-alalla toimivaan ryhmittymään kuuluvia myymälöitä”. Kyseisen määräyksen 3 §:n 5 momentissa täsmennetään, että ”3 momentin b kohdan mukaisella ’ryhmittymällä’ tarkoitetaan oikeudellisesti erillisten yritysten yhteenliittymää, jonka osapuolten välillä on keskinäisiä saman liiketunnuksen käytöstä, oikeuksista tai valtuuksista johtuvia riippuvuussuhteita tai hierarkkisia suhteita, 19.1.[2009] annetun asetuksen nro 21/2009 mukaisesti.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Superfoz on yhtiö, jonka liiketoimintana on kaupallinen supermarkettien toiminnan harjoittaminen elintarvikkeiden ja muiden tuotteiden jälleenmyymiseksi sekä huoltoasemien pitäminen ja kauppakeskusten hallinnoiminen.

16 Superfoz käyttää Intermarché-liiketunnusta. Ennakkoratkaisupyynnössä täsmennetään kuitenkin, että kyseinen yhtiö on yhtäältä franchise-antajastaan ITMI Portugal – Sociedade de Desenvolvimento e Investimento SA:sta (jäljempänä ITMI) ja toisaalta tämän muista, samaa liiketunnusta käyttävistä franchise-yrityksistä erillinen itsenäinen oikeushenkilö. On myös mainittu, ettei franchise-antajalla ole osuutta Superfozin osakepääomasta, mikä antaisi sille päätäntävaltaa tai hallinnollista valtaa Superfozissa.

17 Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (elintarvike- ja eläinlääkintäviranomainen) ilmoitti 1.7.2014 päivätyllä kirjeellä Superfozille, että tämä oli velvollinen maksamaan vuotta 2014 koskevan 10 274,25 euron suuruisen valvontamaksun. Kyseinen viranomainen täsmensi, että kansallisen oikeuden säännösten perusteella kyseinen summa muodostui maksusta, jonka suuruudeksi oli määritetty 7 euroa neliömetriltä, eli Superfozin hallinnoimilta yhteensä 1 467,75 myymäläneliömetriltä.

18 Superfoz riitauttaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa päätöksen, jolla sille määrättiin valvontamaksu, laillisuuden.

19 Kyseinen tuomioistuin on todennut valvontamaksusta, että kyseinen maksu liittyy elintarvikeketjua ja kuluttajien terveyden suojelemista koskeviin poliittisiin periaatteisiin, jotka koskevat taloudellisten toimijoiden vastuullistamista elintarviketurvallisuuden ja elintarvikkeiden laadun osalta. Kyseisellä maksulla on tarkoitus rahoittaa elintarvikehygienian ja -turvallisuuden rahastoa (Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais), joka on perustettu asetuksella nro 119/2012. Kyseisellä rahastolla ei ole toimivaltaa toteuttaa muuta kuin asetuksessa N:o 882/2004 säädettyä valvontaa.

20 Se toteaa lisäksi, että valvontamaksu on vuosittainen maksu, joka on vastike elintarviketurvallisuuden ja elintarvikkeiden laadun takaamisesta. Kasvi- ja eläinperäisten tuotteiden elintarvikemyymälöiden haltijat ovat velvollisia maksamaan kyseisen maksun, ja sen yksikköperusteinen suuruus on määritetty 5–8 euroksi laitoksen myymäläneliömetriltä.

21 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin korostaa, että kansallisessa oikeudessa säädetään poikkeuksesta kyseisen maksun maksamiseen liikkeille, joiden pinta-ala on yhteensä alle 2 000 neliömetriä tai jotka ovat mikroyrityksiä, kunhan ne eivät kuulu yhtä tai useampaa liiketunnusta käyttävään, maanlaajuisesti vähintään yhteensä 6 000 neliömetrin myymäläpinta-alalla toimivaan yritykseen taikka maanlaajuisesti vähintään yhteensä 6 000 neliömetrin myymäläpinta-alalla toimivaan ryhmittymään. Tribunal Constitucional (Portugalin perustuslakituomioistuin) on todennut tältä osin, että kyseinen poikkeus ei ole ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuuden käsitteen kanssa.

22 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneellä tuomioistuimella on epäilyksiä valvontamaksun yhteensopivuudesta asetuksen N:o 882/2004 sekä unionin oikeuden periaatteiden, ja erityisesti yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon ja vapaan kilpailun periaatteiden kanssa.

23 Kyseinen tuomioistuin tiedustelee ensinnäkin, onko kyseinen maksu asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 10 kohdan mukainen, koska yhtäältä tässä asetuksessa säädetystä virallisesta valvonnasta aiheutuvat kustannukset on katettu muilla maksuilla ja koska toisaalta valvontamaksu koskee ainoastaan elintarvikemyymälöitä, joihin kohdistuu asetuksessa N:o 178/2002 ja asetuksessa N:o 882/2004 säädettyjä vastuita ja velvollisuuksia.

24 Toiseksi kyseisellä tuomioistuimella on epäilyksiä siitä, onko valvontamaksu yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukainen, koska kyseinen maksu kohdistuu ainoastaan tiettyihin elintarvikemyymälöihin.

25 Kolmanneksi sama tuomioistuin toteaa, että asetuksessa N:o 882/2004 säädetty vastaavuusperiaate edellyttää, että valvontamaksun kaltaista maksua käytetään rahoittamaan hallinnollinen toimenpide, joka on suoraan maksuvelvollisen aiheuttama tai sen hyödyksi koituva, mistä ei ole kyse valvontamaksun kohdalla. Sitä koskevan maksuvelvollisuuden määräytymisperuste liittyy nimittäin sellaisten elintarvikemyymälöiden hallintaan, joita vapautus ei koske.

26 Neljänneksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneellä tuomioistuimella on epäilyksiä sen suhteen, onko valvontamaksu elinkeinovapauden ja tätä vastaavan jäsenvaltioiden taloudellisen neutraliteetin velvollisuuden vastainen, koska kyseinen maksu voi aiheuttaa kilpailun vääristymiä elintarvikekaupan alalla muun muassa suosimalla verotuksellisesti yrityksiä, joilta sitä ei peritä.

27 Näissä olosuhteissa Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (Coimbran hallinto- ja veroasioiden tuomioistuin, Portugali) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 10 kohtaa tai jotakin muuta unionin tuomioistuimen mielestä soveltuvaa Euroopan unionin oikeussääntöä tai yleistä periaatetta tulkita siten, että niiden kanssa on ristiriidassa kansallinen oikeussääntö elintarviketurvallisuuteen liittyvän virallisen valvonnan rahoittamiseksi määrättävästä valvontamaksusta, joka peritään ainoastaan vähittäiskauppaa harjoittavilta elintarvikemyymälöiltä ja sekatavarakaupoilta mutta joka ei suoranaisesti liity mihinkään tiettyyn maksuvelvollisten aiheuttamaan tai niiden hyödyksi koituvaan viralliseen valvontatoimenpiteeseen?

2) Vaikuttaisiko vastaukseen se, jos valvontamaksun sijasta käytettäisiin viranomaismaksua, jota perittäisiin samoilta maksuvelvollisilta ja käytettäisiin elintarvikkeiden laadunvalvonnan rahoittamiseen, mutta sen ainoa tarkoitus olisi laajentaa vastuu valvonnan rahoittamisesta koskemaan kaikkia elintarvikeketjun toimijoita?

3) Onko tiettyjen talouden toimijoiden vapauttaminen elintarviketurvallisuuteen, eläinsuojeluun, eläinten terveyteen, kasviensuojeluun ja kasvien terveyteen liittyvän virallisen valvonnan kustannusten rahoittamiseksi perittävästä elintarviketurvallisuuden valvontamaksusta ja sen periminen ainoastaan vähittäiskauppaa harjoittavilta elintarvikemyymälöiltä ja sekatavarakaupoilta (etenkin elintarvikkeiden vähittäiskauppaa harjoittavilta suuryrityksiltä) SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu sisämarkkinoille soveltumaton valtiontuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, tai voidaanko valvontamaksusta vapauttamista pitää vähintäänkin osana valtiontukitoimenpidettä, josta on SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteella ilmoitettava [Euroopan] komissiolle?

4) Ovatko unionin oikeuden periaatteet, etenkin yhdenvertaisuuden, syrjintäkiellon, vapaan kilpailun (käänteisen syrjinnän kielto mukaan lukien) ja elinkeinonvapauden periaatteet esteenä sellaiselle kansalliselle oikeussäännölle, jonka perusteella
   a) valvontamaksua peritään ainoastaan elintarvikkeiden vähittäiskauppaa harjoittavilta suuryrityksiltä

b) valvontamaksun soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myymäläpinta-alaltaan alle 2 000 neliömetrin suuruiset myymälät ja mikroyritykset, jotka eivät kuulu mihinkään kaupparyhmittymään tai yhtä tai useampaa liiketunnusta käyttävään, maanlaajuisesti yhteensä vähintään 6 000 neliömetrin myymäläpinta-alalla toimivaan yritykseen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

28 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viitaten vain unionin oikeuden tiettyihin määräyksiin tai säännöksiin, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä kyseiselle tuomioistuimelle kaikkia tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kyseisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysymyksiä esittäessään viitannut niihin. Unionin tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon oikeusriidan kohde (ks. mm. tuomio 7.3.2017, X ja X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Näissä olosuhteissa on ymmärrettävä niin, että ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka on käsiteltävä yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 882/2004 26 ja 27 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen maksun määräämiselle ainoastaan vähittäiskauppaa harjoittaville elintarvikemyymälöille ilman, että maksusta saatavilla tuloilla on tarkoitus rahoittaa tiettyä maksuvelvollisten aiheuttamaa tai niiden hyödyksi koituvaa virallista valvontaa.

30 Asetuksen N:o 882/2004 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että virallista valvontaa on harjoitettava kyseisten elintarvikkeiden kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa. Näihin sisältyy myös muun muassa elintarvikeyritysten valvonta, jota kyseisen asetuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää.

31 Kyseisen asetuksen johdanto-osan 11 ja 32 perustelukappaleesta käy ilmi, että jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava riittävästi pätevää ja kokenutta henkilökuntaa sekä riittävät tilat ja laitteet velvollisuuksiensa asianmukaista hoitamista varten. Tätä varten jäsenvaltioilla on oltava riittävät taloudelliset resurssit virallisen valvonnan järjestämiseen.

32 Asetuksen N:o 882/2004 26 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava riittävistä rahoitusresursseista millä tahansa asianmukaiseksi katsomallaan tavalla, mukaan lukien maksuilla tai yleisellä verotuksella, tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien hankkimiseksi virallista valvontaa varten.

33 Mainitun asetuksen 27 artikla koskee erityisesti maksuja. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat periä tällaisia maksuja vain ”virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi”. Täten maksut voidaan kohdistaa kattamaan ainoastaan kustannukset, jotka aiheutuvat tosiasiallisesti jäsenvaltioille valvonnan toteuttamisesta elintarvikealan yrityksissä (ks. vastaavasti tuomio 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, 39 kohta).

34 Asetuksen N:o 882/2004 26 artiklan sanamuodon mukaan, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen johdanto-osan 32 perustelukappaleen kanssa, jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, muun muassa yleisen verotuksensa osalta, riittävistä rahoitusresursseista huolehtimiseksi tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien hankkimiseksi virallista valvontaa varten. Sen sijaan kyseistä harkintavaltaa on

rajattu asetuksen N:o 882/2004 27 artiklassa säädetyillä yhdenmukaistetuilla säännöillä, kun jäsenvaltiot päättävät määrätä kyseisessä artiklassa tarkoitettuja maksuja toimijoille (ks. vastaavasti tuomio 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, 31 ja 32 kohta).

35 Valvontamaksun luokittelun osalta asetuksen N:o 882/2004 26 ja 27 artiklan nojalla unionin tuomioistuimelle esitetyistä seikoista käy ilmi, jollei ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tekemistä tarkistuksista muuta johdu, ettei kyseistä maksua ole otettu käyttöön kyseisen asetuksen 27 artiklan yhteydessä, vaan se kuuluu muihin rahoituslähteisiin, joita jäsenvaltiot voivat käyttää mainitun asetuksen 26 artiklan nojalla.

36 Kuten komissio on korostanut huomautuksissaan, kyseisen maksuvelvollisuuden määräytymisperusteena on se, että elinkeinonharjoittajan liikkeellä on tietty pinta-ala, eikä asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan mukaisen maksuvelvollisuuden määräytymisperusteen tavoin virallisen valvonnan suorittaminen erityisesti maksuvelvollisten elintarvikealan elinkeinonharjoittajien liikkeessä.

37 Tältä osin asetuksen nro 119/2012 9 §:n mukaan valvontamaksu on ”vastine elintarvikkeiden turvallisuuden ja laadun varmistamisesta”. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toimittamista tiedoista käy lisäksi ilmi, että kyseisen valvontamaksun tarkoituksena on kohdistaa elintarvikealan liikkeisiin yleisiä kustannuksia, jotka aiheutuvat virallisen valvonnan järjestämisestä, koska kyseiset laitokset hyötyvät elintarviketuotannon ketjun aikaisemmissa vaiheissa toteutetusta virallisesta valvonnasta.

38 Valvontamaksulla on lisäksi tarkoitus rahoittaa elintarvikehygienian ja -turvallisuuden rahastoa, johon kootaan kaikki tulot, joilla on tarkoitus rahoittaa elintarviketurvallisuuteen liittyvän virallisen valvonnan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Näin ollen kyseisen maksun ja kustannusten, joita maksulla on tarkoitus kattaa, välillä ei ole minkäänlaista suoraa yhteyttä.

39 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella asetus N:o 882/2004 ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa käyttöön kyseisen asetuksen 26 artiklan mukaisesti valvontamaksun kaltaisen maksun, jonka tehtävänä on kattaa virallista valvontaa suorittavalle organisaatiolle aiheutuvia yleisiä kustannuksia, eikä maksuvelvollisten aiheuttamasta tai niiden hyödyksi koituvasta virallisesta valvonnasta tosiasiallisesti aiheutuvia kustannuksia.

40 Tätä johtopäätöstä ei voida kyseenalaistaa toteamuksella, jonka mukaan elintarvikealan toimijat ovat velvollisia omaehtoiseen valvontaan asetuksen N:o 178/2002 mukaisesti.

41 Asetuksen N:o 882/2004 1 artiklan 4 kohdassa säädetään nimittäin, ettei kyseisen asetuksen mukaisesti toteutettava virallinen valvonta rajoita elintarvikealan toimijoiden ensisijaista oikeudellista vastuuta elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamisesta asetuksen N:o 178/2002 mukaisesti eikä velvoitteiden rikkomisesta aiheutuvaa siviili- tai rikosoikeudellista vastuuta.

42 Tästä ilmenee, että unionin lainsäätäjä on katsonut, että toimijoiden velvollisuuksista johtuvan valvonnan lisäksi virallinen valvonta on tarpeen asetuksen N:o 882/2004 tavoitteiden saavuttamiseksi.

43 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen nojalla ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 882/2004 26 ja 27 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen maksun määräämiselle ainoastaan vähittäiskauppaa harjoittaville elintarvikemyymälöille ilman, että maksusta saatavilla tuloilla on tarkoitus rahoittaa tiettyä maksuvelvollisten aiheuttamaa tai niiden hyödyksi koituvaa virallista valvontaa.

Kolmas ja neljäs kysymys

44 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita SEUT 267 artiklalla perustetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, kansallisen tuomioistuimen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. Unionin tuomioistuimella on ainoastaan toimivalta lausua unionin oikeuden tulkinnasta sellaisten tosiseikkojen perusteella, jotka kansallinen tuomioistuin on sille esittänyt (määräys 4.5.2017, Svobodová, C-653/16, ei julkaistu, EU:C:2017:371, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevat vaatimukset määritellään nimenomaisesti unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa, jonka mukaan kaikkiin ennakkoratkaisupyyntöihin on sisällyttävä muun muassa ”yhteenveto oikeudenkäynnin kohteesta ja asiaa koskevista tosiseikoista, siten kuin ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on ne todennut, tai ainakin selostus niistä tosiseikoista, joihin kysymykset perustuvat” ja ”selostus niistä syistä, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä unionin oikeuden tiettyjen säännösten tulkinnasta tai pätevyydestä, sekä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toteama yhteys kyseisten säännösten ja pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavien kansallisen oikeuden säännösten välillä”.

46 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään pääasiallisesti ensinnäkin, onko SEUT 107 artiklan 1 kohtaa ja SEUT 108 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä valvontamaksun kaltaisen maksun, josta pienen pinta-alan vähittäiskauppaa harjoittavat elintarvikemyymälät ovat vapautettuja, perimiselle.

47 Vaikka oletettaisiin, että tiettyjen yritysten hyväksi toteutettu verovapautus muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen tukitoimenpiteen, tuen mahdollinen lainvastaisuus ei ole omiaan vaikuttamaan maksun, josta kyseiset yritykset ovat vapautettuja, laillisuuteen. Tältä osin unionin tuomioistuin on todennut, etteivät ne, joilla on velvollisuus suorittaa maksu, voi vapautua kyseisen maksun suorittamisesta vetoamalla siihen, että muiden yritysten saamaa vapautusta on pidettävä valtiontukena (ks. vastaavasti tuomio 27.10.2005, Distribution Casino France ym., C-266/04–C-270/04, C-276/04 ja C-321/04–C-325/04, EU:C:2005:657, 42 ja 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Ennakkoratkaisupyyntöön ei myöskään sisälly mitään sellaista mainintaa, josta voitaisiin päätellä, että vastaus kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen olisi ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi tarpeen siitä huolimatta, ettei Superfoz voi omaksi edukseen vedota mahdolliseen SEUT 107 artiklan ja SEUT 108 artiklan 3 kohdan rikkomiseen.

49 Näissä olosuhteissa vaikuttaisi siltä, ettei kolmas kysymys liittyisi pääasiassa kyseessä olevaan riita-asiaan.

50 Toiseksi neljäs kysymys koskee yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon, vapaan kilpailun ja elinkeinovapauden periaatteiden tulkintaa.

51 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tyytyy toteamaan, että on kuitenkin kyseenalaista, onko valvontamaksu kyseisten periaatteiden mukainen esittämättä perusteluja sille, mihin tällaiset epäilykset perustuvat. Erityisesti on todettava, ettei ennakkoratkaisupyynnössä esitetä minkäänlaisia tietoja, joiden avulla voitaisiin arvioida valvontamaksuvelvollisten toimijoiden ja niiden toimijoiden, jotka on vapautettu kyseisestä maksusta, välisen tilanteen vertailukelposuutta. Mahdollinen erilainen kohtelu voi lisäksi olla perusteltua unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetuilla asianmukaisilla perusteilla, mutta ennakkoratkaisupyynnössä ei ole myöskään tältä osin minkäänlaisia tietoja. Näin ollen on todettava, ettei ennakkoratkaisupyyntö selvästikään täytä tämän tuomion 45 kohdassa esitettyjä vaatimuksia.

52 Näin ollen kolmas ja neljäs kysymys on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

53 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (yhdeksäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 15.5.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 652/2014, 26 ja 27 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen maksun määräämiselle ainoastaan vähittäiskauppaa harjoittaville elintarvikemyymälöille ilman, että maksusta saatavilla tuloilla on tarkoitus rahoittaa tiettyä maksuvelvollisten aiheuttamaa tai niiden hyödyksi koituvaa virallista valvontaa.

Allekirjoitukset