



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

26. travnja 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Regionalni porez na velike trgovine – Sloboda poslovnog nastana – Zaštita okoliša i prostorno uređenje – Državna potpora – Selektivna mjera – Komisijin dopis kojim se obavještava o obustavi postupka povodom pritužbe – Postojeća potpora”

U predmetu C-233/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska), odlukom od 10. ožujka 2016., koju je Sud zaprimio 25. travnja 2016., u postupku

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)

protiv

Generalitat de Catalunya,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), A. Arabadžiev i E. Regan, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. srpnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), J. Pérez-Bustamante Köster i F. Löwhagen, *abogados*, i J. M. Villasante García, *procurador*,
- za Generalitat de Catalunya, R. Revilla Ariet i R. Riu Fortuny, *letrados*, i F. Velasco Muñoz Cuellar, *procurador*,
- za Europsku komisiju, N. Gossement, P. Němečková, i G. Luengo, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 9. studenoga 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. i 54. UFEU-a i članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) i Generalitat de Catalunya (katalonska regionalna vlada, Španjolska) u pogledu zakonitosti poreza koji su obvezne plaćati velike trgovine koje se nalaze u Autonomnoj zajednici Kataloniji.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Članak 1. točke (b) i (d) Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) određuje:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

(b) ‚[postojeća] potpora‘ znači:

[...]

ii. odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće;

[...]

iv. potpora koja se smatra postojećom potporom u skladu s člankom 15.;

v. potpora koja se smatra [postojećom] potporom jer je moguće ustanoviti da u trenutku kada je započela njezina primjena nije predstavljala potporu, ali je kasnije, zbog razvoja zajedničkog tržišta, postala potporom iako ju dotična država članica nije izmijenila. U slučaju kada određene mjere postanu potporom slijedom liberalizacije neke djelatnosti na temelju odredaba prava Zajednice, takve se mjere ne smatraju postojećom potporom nakon datuma utvrđenog za provedbu liberalizacije;

[...]

(d) ‚program potpora‘ znači svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne potpore mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu, kao i svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu”

- 4 Članak 15. Uredbe br. 659/1999 predviđa:

„1. Ovlasti Komisije u vezi s povratom potpore podliježu roku zastare od deset godina.

2. Rok zastare počinje danom kada je nezakonita potpora dodijeljena korisniku, bilo kao pojedinačna potpora ili u okviru programa potpora. Rok zastare se prekida bilo kojom radnjom koju Komisija ili neka država članica, djelujući na zahtjev Komisije, poduzme u vezi s nezakonitom potporom. Nakon svakog prekida, rok zastare se počinje računati iznova. Rok zastare se obustavlja sve dok se o odluci Komisije vodi postupak pred Sudom [Europske unije].

3. Svaka potpora u vezi s kojom je istekao rok zastare smatra se [postojećom] potporom.”

- 5 Navedene odredbe u istovjetnom obliku preuzete su u Uredbi Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9.).

Španjolsko pravo

- 6 Ley 16/2000 del Parlamento de Cataluña, del Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (Zakon katalonskog parlamenta 16/2000 od 29. prosinca 2000. o porezu na velike trgovine) od 29. prosinca 2000. (DOGC br. 3295 od 30. prosinca 2000. i BOE br. 20 od 23. siječnja 2001., u daljnjem tekstu: Zakon 16/2000) ustanovio je porez na velike trgovine (u daljnjem tekstu: IGEC) na području Autonomne zajednice Katalonije.
- 7 Članak 2. Zakona 16/2000 pobliže određuje da se tim porezom oporezuje osobita financijska sposobnost velikih trgovina koje, uzimajući u obzir njihove velike prodajne površine, mogu steći vladajući položaj i stvoriti negativne učinke na prostor i okoliš za koje ne snose troškove.
- 8 U skladu s člankom 3. tog zakona, prihodi od IGEC-a namijenjeni su mjerama modernizacije lokalne trgovine Katalonije kao i ostvarivanju akcijskih planova u područjima na koja utječe postojanje velikih trgovina.
- 9 Članak 4. navedenog zakona predviđa da je oporezivi događaj IGEC-a upotreba pojedinačnih velikih maloprodajnih trgovina prodajnih površina jednakih ili većih od 2500 m².
- 10 Na temelju članka 5. Zakona 16/2000, pojedinačne velike trgovine koje obavljaju svoju djelatnost u sektoru vrtno opreme i prodaje vozila, građevinskog materijala, strojeva i industrijske opreme izuzete su od plaćanja tog poreza.
- 11 Članak 6. tog zakona pojašnjava da su obveznici IGEC-a fizičke ili pravne osobe koje su vlasnici pojedinačnih velikih trgovina, neovisno o tome nalaze li se one u velikom trgovačkom kompleksu ili ne.
- 12 Članak 8. navedenog zakona određuje da se za trgovine koje uglavnom prodaju namještaj, sanitarnu opremu i prozore i vrata te za trgovine tipa „uradi sam” neto porezna osnovica smanjuje za 60 %.
- 13 Člankom 11. tog istog zakona pobliže se određuje način izračuna poreza, koji osobito uzima u obzir broj stanovnika općine u kojoj se trgovina nalazi.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 14 Zakonom 16/2000 regionalni porez na velike trgovine uveden je na cijelom području Autonomne zajednice Katalonije radi kompenziranja učinaka na prostor i okoliš koje mogu uzrokovati te velike trgovine. Katalonska regionalna vlada Decretom 342/2001 por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (Dekret 342/2001 o odobrenju Uredbe o porezu na velike trgovine) od 24. prosinca 2001. (DOGC br. 3542 od 28. prosinca 2001.) uvela je taj porez.

- 15 ANGED, nacionalno udruženje velikih distributera, tijekom 2002. Tribunalu Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska) podnio je tužbu za poništenje tog dekreta jer nije usklađen ni sa slobodom poslovnog nastana ni s pravom o državnim potporama. Taj sud odgodio je donošenje odluke do rješenja spora pokrenutog tužbom španjolske vlade Tribunalu Constitucional (Ustavni sud, Španjolska) protiv tog istog akta. Nakon što je Tribunal Constitucional (Ustavni sud) 5. lipnja 2012. donio odbijajuću presudu, Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) također je odbio ANGED-ovu tužbu. Potom je potonji podnio žalbu protiv odbijajuće presude Tribunalu Supremo (Vrhovni sud, Španjolska).
- 16 ANGED je također podnio pritužbu Komisiji koja se odnosi na uvođenje IGEC-a i njegov navodni karakter državne potpore. Nakon što je španjolskim tijelima uputila zahtjev za pojašnjenjima, Komisija ih je dopisom od 2. listopada 2003. obavijestila da je okončala svoju istragu i obustavila postupak povodom pritužbe. Ona je, naime, nakon što je ispitala IGEC-ove značajke s obzirom na članak 87. stavak 1. UEZ-a, smatrala da je taj porez usklađen s pravom o potporama jer prihodi od njega nisu namijenjeni podupiranju trgovaca ni određenog sektora djelatnosti.
- 17 Međutim, nakon nove ANGED-ove pritužbe podnesene tijekom 2013., Komisija je dopisom od 28. studenoga 2014. obavijestila španjolska tijela da se, nakon nove prethodne ocjene oporezivanja IGEC-om, izuzeće odobreno malim trgovinama i određenim specijaliziranim trgovinama može smatrati državnom potporom nespojivom s unutarnjim tržištem i da Kraljevina Španjolska treba ukinuti ili izmijeniti taj porez.
- 18 U tim je okolnostima Tribunal Supremo (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članke 49. i 54. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi regionalni porez koji se primjenjuje na upotrebu pojedinačnih velikih trgovina prodajne površine jednake ili veće od 2500 m² zbog učinka koji mogu imati na prostor, okoliš i lokalnu trgovinu te regije i koji se zakonito primjenjuje neovisno o tome nalaze li se te trgovine izvan ili unutar utvrđenog urbanog područja, pri čemu ga u praksi uglavnom snose poduzetnici iz drugih država članica, s obzirom na to:
 - (a) da se ne odnosi na trgovce koji imaju više trgovina prodajne površine jednake ili veće od 2500 m², bez obzira na to kolika je ukupna prodajna površina svih njihovih trgovina;
 - (b) da izuzima od oporezivanja velike trgovačke komplekse;
 - (c) da isključuje od oporezivanja pojedinačne trgovine u kojima se prodaju vrtna oprema, vozila, građevinski materijal, strojevi i industrijska oprema i
 - (d) da na trgovine koje uglavnom prodaju namještaj, sanitarna oprema i vrata i prozori te na trgovine tipa ‚uradi sam‘ primjenjuje porez na samo 40 % njihove neto porezne osnovice?
 2. Treba li članak 107. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da, u skladu s tom odredbom, čini zabranjenu državnu potporu
 - (a) potpuno izuzimanje pojedinačnih trgovina prodajne površine manje od 2500 m², trgovačkih kompleksa i pojedinačnih trgovina u kojima se prodaju vrtna oprema, vozila, građevinski materijal, strojevi i industrijska oprema i
 - (b) djelomično izuzimanje pojedinačnih trgovina koje uglavnom prodaju namještaj, sanitarna oprema i vrata i prozori te trgovina tipa ‚uradi sam‘ od oporezivanja IGEC-om?
 3. Ako je to potpuno ili djelomično izuzimanje od oporezivanja IGEC-om državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, koji bi bio vremenski učinak te odluke s obzirom na postojanje i sadržaj [Komisijina dopisa od 2. listopada 2003.]?”

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

- 19 Katalonska regionalna vlada osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku jer odluka kojom se upućuje prethodno pitanje nije dostatno obrazložena i ne prikazuje detaljno činjenični i pravni okvir glavnog postupka.
- 20 Međutim, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje sadržava sve činjenične i pravne elemente koji su Sudu potrebni za davanje sudu koji je uputio zahtjev korisnog odgovora na različita upućena pitanja.
- 21 Katalonska regionalna vlada također ističe da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten u dijelu u kojem se odnosi na slobodu poslovnog nastana jer je situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku potpuno unutarnja.
- 22 Međutim, kao što je to utvrdila nezavisna odvjetnica u točki 21. svojeg mišljenja, budući da se sud koji je uputio zahtjev obraća u okviru postupka za poništenje odredaba primjenjivih kako na nacionalne državljane tako i na državljane drugih država članica, odluka koju će taj sud donijeti nakon ove presude proizvest će učinke i u odnosu na potonje, tako da Sud treba dati odgovor na pitanja koja su mu postavljena u vezi s odredbama Ugovora koje se odnose na temeljne slobode, unatoč činjenici da su svi elementi spora u glavnom postupku ograničeni unutar jedne države članice (vidjeti u tom smislu presude od 8. svibnja 2013., *Libert i dr.*, C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 35. i od 15. studenoga 2016., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 51.).
- 23 Kad je riječ o razlogu nedopuštenosti koji ističe katalonska regionalna vlada, a koji se temelji na tome da mjere poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku ne utječu na trgovinu među državama članicama i ne narušavaju tržišno natjecanje, uzimajući u obzir lokalnu prirodu djelatnosti maloprodaje, dovoljno je utvrditi da je riječ o pitanju tumačenja članka 107. stavka 1. UFEU-a koje ne može dovesti do nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku.
- 24 Tijekom postupka katalonska regionalna vlada također je istaknula da zahtjev za prethodnu odluku valja smatrati nedopuštenim uzimajući u obzir nepostojanje predmeta glavnog postupka nakon izmjene Zakona 16/2000.
- 25 Međutim, sud koji je uputio zahtjev dopisom od 1. lipnja 2017., koji je Sud zaprimio 7. lipnja 2017., obavijestio je da je, prema njegovu mišljenju, glavni postupak zadržao svoj predmet unatoč izmjeni predmetnog zakonodavstva. Usto, taj je sud ostao pri svojem zahtjevu za prethodnu odluku.
- 26 Konačno, valja pojasniti da, iako nezakonitost izuzeća od poreza s aspekta prava o državnim potporama ne utječe na zakonitost samog poreznog opterećenja na način da se porezni obveznici tog poreza ne mogu pozvati na tu nezakonitost kako ne bi platili taj porez (presuda 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. 44.), glavni postupak ne odnosi se na zahtjev za rasterećenje od spornog poreza, nego na zakonitost pravila koja se na taj porez odnose s obzirom na pravo Unije. Stoga ni na koji način nije očito da drugo i treće pitanje nisu od stvarnog interesa za rješenje spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev (vidjeti analogijom presudu od 15. lipnja 2006., *Air Liquide Industries Belgium*, C-393/04 i C-41/05, EU:C:2006:403, t. 25.).
- 27 Slijedom toga, zahtjev za prethodnu odluku u cijelosti je dopušten.

Meritum

Prvo pitanje

- 28 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 49. i 54. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi porez kojim se oporezuju velike trgovine poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 29 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, cilj je slobode poslovnog nastana jamstvo korištenja nacionalnim tretmanom u državi članici primateljici državljanima druge države članice i društvima iz članka 54. UFEU-a te ona, kad je riječ o društvima, zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju njihova sjedišta (vidjeti osobito presude od 12. prosinca 2006., *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation*, C-374/04, EU:C:2006:773, t. 43. i od 14. prosinca 2006., *Denkavit Internationaal i Denkavit France*, C-170/05, EU:C:2006:783, t. 22.).
- 30 S tim u vezi nije zabranjena samo očita diskriminacija na temelju sjedišta društava, nego i svi oblici prikrivene diskriminacije koji primjenom drugih kriterija razlikovanja dovode do istog rezultata (presuda od 5. veljače 2014., *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, t. 30. i navedena sudska praksa).
- 31 Osim toga, obvezno opterećenje koje predviđa na prvi pogled objektivan kriterij razlikovanja – ali, uzimajući u obzir njegove značajke, u većini slučajeva stavlja u nepovoljniji položaj društva koja imaju sjedišta u drugim državama članicama i koja se nalaze u situaciji koja je usporediva onoj društava koja imaju sjedište u državi članici oporezivanja – čini neizravnu diskriminaciju na temelju sjedišta društava, koja je zabranjena člancima 49. i 54. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 5. veljače 2014., *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, t. 37. do 41.).
- 32 U glavnom predmetu zakonodavstvo o kojem je riječ postavlja kriterij koji se odnosi na prodajnu površinu trgovine, a kojim se ne uspostavlja nikakva izravna diskriminacija.
- 33 Ni iz elemenata podnesenih Sudu ne proizlazi da taj kriterij u većini slučajeva stavlja u nepovoljniji položaj državljanke drugih država članica ili društva koja imaju sjedišta u drugim državama članicama.
- 34 Konkretnije, ni podaci sadržani u dopisu koji je Komisija poslala španjolskim tijelima 7. srpnja 2004. – koji je naveden u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, a iz kojeg proizlazi da poduzetnici iz drugih država članica obuhvaćaju 61,5 % površine koju upotrebljavaju poduzetnici koji imaju više od 2500 m² na koje se primjenjuje IGEC – ni podaci koje je podnio ANGED u okviru svojih pisanih očitovanja, iz kojih osobito proizlazi da 52 % poreznog opterećenja IGEC-om snose velike trgovine drugih država članica, ne mogu, osobito uzimajući u obzir razinu tih postotaka, biti dostatni za potvrdu da je tomu tako.
- 35 Slijedom toga, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članke 49. i 54. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi porez kojim se oporezuju velike trgovine poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.

Drugo pitanje

- 36 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti nastoji doznati čini li državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a porez poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se oporezuju velike trgovine ovisno u biti o njihovoj prodajnoj površini, jer izuzima od njegova plaćanja trgovine prodajne površine manje od 2500 m² i one u kojima se prodaju vrtna oprema, vozila,

građevinski materijal, strojevi i industrijska oprema i jer za 60 % smanjuje poreznu osnovicu trgovinama u kojima se prodaju namještaj, sanitarna oprema i vrata i prozori te trgovinama tipa „uradi sam”.

- 37 Kvalifikacija nacionalne mjere „državnom potporom” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a zahtijeva prethodno ispunjenje svih sljedećih uvjeta. Kao prvo, mora biti riječ o državnoj intervenciji ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona mora pružati selektivnu prednost svojem korisniku. Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti osobito presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 53.).
- 38 Što se tiče uvjeta koji se odnosi na selektivnost prednosti, koja je već istaknuta pred Sudom, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da ocjena tog uvjeta zahtijeva utvrđivanje stavlja li u okviru dotičnog pravnog sustava predmetna nacionalna mjera u povoljniji položaj „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” u usporedbi s drugima koji se, s obzirom na cilj koji se želi postići tim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i koji na taj način doživljavaju različit tretman koji bi se u biti mogao okvalificirati kao „diskriminatoran” (vidjeti osobito presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 54. i navedenu sudsku praksu).
- 39 Što se posebno tiče nacionalnih mjera koje pružaju porezne pogodnosti, treba podsjetiti da mjera takve naravi koja, iako ne uključuje prijenos državnih sredstava, korisnike stavlja u povoljniji financijski položaj od ostalih poreznih obveznika može pružiti selektivnu prednost korisnicima i stoga predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naprotiv, porezna pogodnost koja proizlazi iz opće mjere primjenjive bez razlike na sve gospodarske subjekte ne predstavlja takvu potporu u smislu te odredbe (presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 56.).
- 40 S tim u vezi, kvalifikacija porezne mjere kao „selektivne” pretpostavlja, kao prvo, utvrđivanje redovnog ili „uobičajenog” poreznog sustava koji je na snazi u predmetnoj državi članici te, kao drugo, dokazivanje da odnosna porezna mjera odstupa od tog redovnog sustava, u mjeri u kojoj se njome uvodi razlikovanje između subjekata koji se, s obzirom na cilj tog zajedničkog sustava, nalaze u činjenično i pravno usporedivim situacijama (vidjeti osobito presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 41 Također valja podsjetiti na to da referentni pravni okvir za ocjenu selektivnosti mjere ne treba nužno biti određen unutar granica područja predmetne države članice, nego to može biti onaj područja u okviru kojeg regionalna ili lokalna vlast izvršava nadležnost koju ima na temelju ustava ili zakona. To je tako ako to tijelo ima pravni i činjenični status na temelju kojeg je dovoljno autonomno u odnosu na središnju državu države članice, što dovodi do toga da, na temelju mjera koje donosi, temeljnu ulogu u definiciji političkog i gospodarskog okruženja u kojem poduzetnici djeluju ima to tijelo, a ne središnja država (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2008., Union General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) i dr., C-428/06 do C-434/06, EU:C:2008:488, t. 47. do 50. i navedenu sudsku praksu).
- 42 Državna potpora, međutim, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ne obuhvaća mjere koje uvode razlikovanje između poduzetnika koji se, s obzirom na cilj predmetnog pravnog sustava, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i koje su stoga *a priori* selektivne, kada država članica uspije dokazati da je to razlikovanje opravdano jer proizlazi iz naravi ili strukture sustava kojeg su te mjere dio (presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 58. i navedena sudska praksa).

- 43 Mjera koja čini iznimku od primjene općeg poreznog sustava doista može biti opravdana prirodom i općom strukturom poreznog sustava ako država članica o kojoj je riječ može dokazati da ta mjera izravno proizlazi iz osnovnih i vodećih načela njezina poreznog sustava. U tom pogledu treba praviti razliku između, s jedne strane, ciljeva dodijeljenih posebnom pravnom režimu i koji su mu izvanjski i, s druge strane, mehanizama prirođenih samom poreznom sustavu potrebnih za postizanje tih ciljeva (presuda od 6. rujna 2006., Portugal/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, t. 81.).
- 44 Isto tako valja podsjetiti da, iako u svrhe utvrđivanja selektivnosti neke porezne mjere nije uvijek nužno da ona odstupa od poreznog sustava koji se smatra redovnim, okolnost da je ona takvog karaktera u ovom je slučaju itekako relevantna kada iz nje proizlazi razlikovanje dviju kategorija subjekata i *a priori* dolazi do različitog tretmana, odnosno da su jedni obuhvaćeni mjerom koja odstupa, a drugi su i dalje obuhvaćeni redovnim poreznim sustavom, iako se te dvije kategorije nalaze u situaciji koja je usporediva s obzirom na cilj kojem navedeni sustav teži (presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 77.).
- 45 Što se tiče zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku, najprije valja istaknuti da pred Sudom nije osporavano da područni pravni okvir treba biti onaj Autonomne zajednice Katalonije.
- 46 Nadalje, iako kriterij oporezivanja koji se odnosi na prodajnu površinu formalno ne odstupa od danog referentnog pravnog okvira, ipak ima za posljedicu isključenje trgovina prodajne površine manje od 2500 m² iz područja primjene tog poreza. U tom smislu IGEC se ne razlikuje od regionalnog poreza kojim se oporezuju trgovine čija prodajna površina prelazi određeni prag.
- 47 Međutim, članak 107. stavak 1. UFEU-a definira državne intervencije s obzirom na njihove učinke, neovisno o primijenjenim tehnikama (presuda od 22. prosinca 2008., British Aggregates Association, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 89.).
- 48 Stoga se ne može *a priori* isključiti da takav kriterij omogućuje da se u praksi „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” stavi u povoljniji položaj u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a smanjenjem njihova opterećenja u odnosu na one koje se oporezuje porezom o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 49 Slijedom toga, u tim okolnostima valja odrediti nalaze li se trgovine koje su na taj način isključene iz područja primjene tog poreza u situaciji koja je usporediva s onom trgovina na koje se primjenjuje taj porez.
- 50 U okviru tog ispitivanja valja voditi računa o tome da, ako ne postoji zakonodavstvo Unije u određenom području, određivanje poreznih osnovica i raspodjela poreznog opterećenja na različite čimbenike proizvodnje i različite gospodarske sektore obuhvaćeni su poreznom nadležnošću država članica ili državnih tijela niže razine koja imaju poreznu autonomiju (presuda od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Government of Gibraltar i Ujedinjena Kraljevina, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, t. 97.).
- 51 Naime, kao što to Komisija podsjeća u točki 156. svoje Obavijesti o pojmu „državna potpora” iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2016., C 262, str. 1.), „države članice imaju slobodu odlučivanja o gospodarskoj politici koju smatraju najprikladnijom te, posebno, slobodu raspoređivanja poreznog opterećenja kako smatraju prikladnim u odnosu na različite proizvodne čimbenike[,] [...] u skladu s pravom Unije”.
- 52 Što se tiče poreza o kojem je riječ u glavnom postupku, iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je njegov cilj pridonijeti zaštiti okoliša i prostornog uređenja. Naime, riječ je o popravljaju i kompenzaciji posljedica na okoliš i prostor djelatnosti tih velikih trgovina, koje osobito proizlaze iz prouzročenih prometnih tokova, tako da pridonose financiranju okolišnih akcijskih planova i poboljšanju infrastrukture.

- 53 S tim u vezi, nije sporno da utjecaj trgovina na okoliš uvelike ovisi o njihovoj veličini. Naime, što je veća prodajna površina, veći je priljev javnosti, što dovodi do većih šteta za okoliš. Iz toga proizlazi da je kriterij koji se temelji na pragu prodajne površine – poput onoga koji je primijenilo nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku radi razlikovanja poduzetnika ovisno o tome je li njihov utjecaj na okoliš snažniji ili slabiji – usklađen s postavljenim ciljevima.
- 54 Također je očito da postojanje takvih trgovina čini poseban izazov u smislu politike prostornog uređenja, neovisno o tome gdje su smještene (vidjeti analogijom presudu od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska, C-400/08, EU:C:2011:172, t. 80.).
- 55 U tim okolnostima kriterij porezne obveze koji se temelji na prodajnoj površini, poput onoga o kojem je riječ u glavnom predmetu, dovodi do razlikovanja kategorija trgovina koje se ne nalaze u usporedivoj situaciji s obzirom na ciljeve koje je postavilo zakonodavstvo koje ga je utvrdilo.
- 56 Stoga se ne može smatrati da izuzeće od poreza koje se primjenjuje na trgovine prodajne površine manje od 2500 m² daje selektivnu prednost tim trgovinama i ono, dakle, ne može činiti državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 57 Sud koji je uputio zahtjev također dvoji o ostalim značajkama poreza o kojem je riječ u glavnom postupku. On se pita čine li potpuno izuzeće od tog poreza za trgovačke komplekse i pojedinačne trgovine u kojima se prodaju vrtna oprema, vozila, građevinski materijal, strojevi i industrijska oprema te 60-postotno smanjenje porezne osnovice za trgovine u kojima se prodaju namještaj, sanitarna oprema i vrata i prozori i za trgovine tipa „uradi sam” prednosti u korist tih trgovina.
- 58 Najprije valja istaknuti da te mjere odstupaju od referentnog okvira uspostavljenog tim posebnim oporezivanjem.
- 59 Nadalje, katalonska regionalna vlada u svojim pisanim očitovanjima ističe da djelatnosti predmetnih trgovina po samoj svojoj prirodi zahtijevaju značajne prodajne površine a da pritom one nisu namijenjene privlačenju većeg broja potrošača niti povećavaju priljev kupaca koji do njih dolaze u privatnim vozilima. Tako te djelatnosti uzrokuju manje štete okolišu i prostornom uređenju od djelatnosti trgovina koje su obuhvaćene predmetnim porezom.
- 60 Takav element može opravdati razlikovanje koje provodi zakonodavstvo sporno u glavnom postupku, koje stoga ne podrazumijeva dodjelu selektivnih prednosti u korist predmetnih trgovina. Ipak je zadaća suda koji je uputio zahtjev da provjeri je li to tako.
- 61 Konačno, što se tiče kriterija poreznog razlikovanja koji se odnosi na pojedinačnost trgovine, posljedica kojega je ta da su veliki trgovački kompleksi izuzeti od plaćanja IGEC-a, on, suprotno tomu, dovodi do razlikovanja dviju kategorija trgovina koje se objektivno nalaze u usporedivoj situaciji s obzirom na ciljeve zaštite okoliša i prostornog uređenja koje je postavilo zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku. Posljedično, neprimjenjivanje tog poreza na te velike trgovačke komplekse je selektivno te stoga može činiti državnu potporu ako su ispunjeni ostali uvjeti iz članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 62 S tim u vezi može se utvrditi da se ta mjera financira iz državnih sredstava te je pripisiva državi u smislu te odredbe.
- 63 Usto, suprotno onomu što tvrdi katalonska regionalna vlada u svojim pisanim očitovanjima, takva mjera također može utjecati na trgovinu ili narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

- 64 Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da za kvalifikaciju nacionalne mjere kao „državne potpore” nije potrebno utvrditi stvaran utjecaj potpore o kojoj je riječ na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, nego jedino ispitati može li ta potpora utjecati na trgovinu i narušiti tržišno natjecanje (vidjeti osobito presudu od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 78.).
- 65 Konkretno, ako potpora koju je dodijelila država članica ojačava položaj jednog poduzetnika u odnosu na onaj drugih konkurentskih poduzetnika u trgovini među državama članicama, treba smatrati da je potpora utjecala na potonje i nije potrebno da poduzetnici korisnici potpore sâmi sudjeluju u trgovini među državama članicama. Naime, kada država članica poduzetnicima dodijeli potporu, unutarnja aktivnost može se zadržati ili povećati, uz posljedicu da mogućnosti ulaska poduzeća osnovanih u drugim državama članicama na tržište te države budu smanjene (vidjeti osobito presudu od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 79.).
- 66 U pogledu uvjeta narušavanja tržišnog natjecanja, valja naglasiti da potpore koje oslobađaju poduzetnika troškova koje bi u pravilu snosio u okviru svojeg redovnog upravljanja ili svojih uobičajenih aktivnosti u pravilu narušavaju uvjete tržišnog natjecanja (vidjeti osobito presudu od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 80.).
- 67 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da ne čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a porez poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se oporezuju velike trgovine ovisno u biti o njihovoj prodajnoj površini, jer izuzima od njegova plaćanja trgovine prodajne površine manje od 2500 m² i one u kojima se prodaju vrtna oprema, vozila, građevinski materijal, strojevi i industrijska oprema i jer za 60 % smanjuje poreznu osnovicu za trgovine u kojima se prodaju namještaj, sanitarna oprema i vrata i prozori te za trgovine tipa „uradi sam”, s obzirom na to da te trgovine ne uzrokuju tako znatnu štetu okolišu i prostornom uređenju kao druge, provjera čega je na sudu koji je uputio zahtjev.
- 68 Suprotno tomu, takav porez čini državnu potporu u smislu te iste odredbe jer izuzima od njegova plaćanja velike trgovačke komplekse površine jednake ili veće od 2500 m².

Treće pitanje

- 69 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita mogu li se, u slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, državne potpore koje proizlaze iz izuzeća od poreza kojim se oporezuju velike trgovine, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, i iz njegova smanjenja smatrati postojećim potporama u smislu članka 1. točke (b) Uredbe br. 659/1999, koji je u biti preuzet u članku 1. točki (b) Uredbe 2015/1589.
- 70 Na treće pitanje valja odgovoriti uzimajući u obzir odgovor na drugo pitanje.
- 71 S tim u vezi najprije valja podsjetiti da na valjanost akata o primjeni mjera potpore utječe povreda nacionalnih tijela posljednje rečenice stavka 3. članka 108. UFEU-a i da nacionalni sudovi pojedincima koji se mogu pozvati na takvu povredu mogu jamčiti da će iz nje izvući sve posljedice u skladu s njihovim nacionalnim pravom, kako kad je riječ o valjanosti akata o primjeni mjera potpore tako i u pogledu povrata financijskih potpora dodijeljenih u suprotnosti s tom odredbom ili eventualnim privremenim mjerama (presuda od 21. studenoga 1991., *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, EU:C:1991:440, t. 12.).

- 72 Međutim, postojeće potpore, u skladu s člankom 108. stavkom 1. UFEU-a, mogu se zakonito provoditi sve dok ih Komisija ne proglasi nespojivima, tako da članak 108. stavak 3. UFEU-a nacionalnim sudovima ne daje ovlast zabrane njihova provođenja (presuda od 18. srpnja 2013., P Oy, C-6/12, EU:C:2013:525, t. 36. i 41.).
- 73 Međutim, kad je riječ o članku 1. točki (b) podtočki v. Uredbe br. 659/1999, koji navodi sud koji je uputio zahtjev – a koji se odnosi na slučaj u kojem je moguće ustanoviti da mjera u trenutku kada je započela njezina primjena nije predstavljala potporu, ali je kasnije, ako je dotična država članica nije izmijenila, zbog razvoja zajedničkog tržišta, postala potporom – nije očito da su ti uvjeti ispunjeni u okolnostima glavnog predmeta.
- 74 Što se tiče toga jesu li se potpore čiji su korisnici bile predmetne trgovine u okviru oporezivanja o kojem je riječ u glavnom postupku mogle smatrati predmetom Komisijine odluke o odobrenju u smislu članka 1. točke (b) podtočke ii. Uredbe br. 659/1999, koji je preuzet u članku 1. točki (b) podtočki ii. Uredbe 2015/1589, valja podsjetiti na to da u području državnih potpora akt, bez obzira na njegov pravni oblik, čini takvu odluku ako je Komisija, uzimajući u obzir bit tog akta i njezinu namjeru, njime nakon faze prethodnog ispitivanja konačno utvrdila stajalište o predmetnoj mjeri i stoga ako je zaključila da ona čini ili ne čini potporu i da ne stvara dvojbe o svojoj spojivosti s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom smislu presude od 17. srpnja 2008., Athinaiki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 46. i od 9. lipnja 2011., Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija, C-465/09 P do C-470/09 P, neobjavljenu, EU:C:2011:372, t. 94.).
- 75 Sud je također presudio da se postojanje takve Komisijine odluke treba moći utvrditi na temelju objektivnih elemenata i odgovarati Komisijinu jasnom i konačnom stajalištu u pogledu predmetne mjere (presuda od 9. lipnja 2011., Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija, C-465/09 P do C-470/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:372, t. 95.).
- 76 Naime, iz preventivnog nadzora u području državnih potpora koji je provela Komisija, a osobito iz zabrane provedbe novih potpora prije nego što Komisija donese konačnu odluku na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, proizlazi da postojanje odluke o spojivosti potpore nikako ne smije biti dvojbeno i da to osobito vrijedi ako navodno odobrene potpore nisu prijavljene Komisiji na temelju članka 108. stavka 3 UFEU-a, čime je ugrožena pravna sigurnost koja se tom odredbom želi zaštititi (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2011., Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija, C-465/09 P do C-470/09 P, neobjavljenu, EU:C:2011:372, t. 96. i 97.).
- 77 Slijedom toga, u glavnom predmetu takvo se odobrenje ne može izvesti iz teksta Komisijina dopisa od 2. listopada 2003., koji ističe sud koji je uputio zahtjev i koji je naveden u točki 16. ove presude, bilo samo stoga što iz informacija podnesenih Sudu proizlazi da Komisija u tom dopisu govori samo o pitanju usklađenosti načina raspodjele prihoda IGEC-a s pravom o državnim potporama.
- 78 Konačno, valja istaknuti da, sukladno članku 1. točki (b) podtočki iv. Uredbe br. 659/1999, koji je u biti preuzet člankom 1. točkom (b) podtočkom iv. Uredbe 2015/1589, „postojeću potporu” valja razumjeti i kao „potpor[u] koja se smatra postojećom potporom u skladu s člankom 15.” te prve uredbe.
- 79 Članak 15. stavak 1. Uredbe br. 659/1999, čiji je tekst istovjetan članku 17. Uredbe 2015/1589, pobliže određuje da Komisijine ovlasti u vezi s povratom potpore podliježu roku zastare od deset godina. Na temelju stavka 2. tog članka, taj rok zastare počinje danom kada je nezakonita potpora dodijeljena korisniku, bilo kao pojedinačna potpora ili u okviru programa potpora, te se prekida bilo kojom radnjom koju Komisija ili neka država članica, djelujući na Komisijin zahtjev, poduzme u vezi s nezakonitom potporom. Nadalje, sukladno stavku 3. navedenog članka, svaka potpora u vezi s kojom je istekao rok zastare smatra se postojećom potporom.
- 80 Bez obzira na doseg koji valja pripisati toj odredbi kad se na nju poziva pred nacionalnim sudom, valja utvrditi da uvjeti koje ona predviđa u svakom slučaju u glavnom predmetu nisu ispunjeni.

- 81 Naime, valja utvrditi da su te potpore – s obzirom na to da su korisnici potpora koje proizlaze iz poreza poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku definirani općenito i apstraktno i da je iznos potpore koja im je tako dodijeljena neodređen – obuhvaćene pojmom „program potpora” u smislu članka 1. točke (d) Uredbe br. 659/1999, čiji je tekst istovjetan članku 1. točki (d) Uredbe 2015/1589.
- 82 Slijedom toga, u skladu s člankom 15. stavkom 2. Uredbe br. 659/1999, datum na koji je nezakonita potpora stvarno dodijeljena svojem korisniku trenutak je od kojeg počinje teći zastarni rok (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2011., France Télécom/Komisija, C-81/10 P, EU:C:2011:811, t. 80. do 82. i rješenje od 7. prosinca 2017., Irska/Komisija, C-369/16 P, neobjavljeno, EU:C:2017:955, t. 41.).
- 83 Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je Komisijinim dopisom od 28. studenoga 2014., navedenim u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje i u točki 17. ove presude, ta institucija obavijestila španjolska tijela da IGEC može dodijeliti državnu potporu i da taj porez valja izmijeniti ili ukinuti. Stoga je taj dokument radnja koju je poduzela Komisija u smislu članka 15. drugog stavka Uredbe br. 659/1999 kojom se prekida zastarni rok, tako da se potpore dodijeljene u desetogodišnjem razdoblju koje prethodi tom dopisu ne mogu smatrati postojećim potporama.
- 84 Što se tiče ranije dodijeljenih potpora, iz tog dopisa iz 2014. i iz Komisijina dopisa od 2. listopada 2003. koji je naveo sud koji je uputio zahtjev proizlazi da su oni poslani nakon prepiske i zahtjeva za informacije španjolskim tijelima o oporezivanju IGEC-om.
- 85 U tim okolnostima tim je zahtjevima također prekinut zastarni rok iz članka 15. Uredbe br. 659/1999 (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2005., Scott/Komisija, C-276/03 P, EU:C:2005:590, t. 36.).
- 86 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti tako da u okolnostima poput onih koje je opisao sud koji je uputio zahtjev državne potpore koje proizlaze iz poreznog uređenja poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku ne mogu činiti postojeće potpore u smislu članka 1. točke (b) Uredbe br. 659/1999, čiji je tekst istovjetan članku 1. točki (b) Uredbe 2015/1589.

Troškovi

- 87 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 navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

- 1. Članke 49. i 54. UFEU-a valja tumačiti na način da im se ne protivi porez kojim se oporezuju velike trgovine poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.**
- 2. Ne čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a porez poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se oporezuju velike trgovine ovisno u biti o njihovoj prodajnoj površini, jer izuzima od njegova plaćanja trgovine prodajne površine manje od 2500 m² i one u kojima se prodaju vrtna oprema, vozila, građevinski materijal, strojevi i industrijska oprema i jer za 60 % smanjuje poreznu osnovicu za trgovine u kojima se prodaju namještaj, sanitarna oprema i vrata i prozori te za trgovine tipa „uradi sam”, s obzirom na to da te trgovine ne uzrokuju tako znatnu štetu okolišu i prostornom uređenju kao druge, provjera čega je na sudu koji je uputio zahtjev.**

Suprotno tomu, takav porez čini državnu potporu u smislu te iste odredbe jer izuzima od njegova plaćanja velike distributerske trgovačke komplekse površine jednake ili veće od 2500 m².

3. U okolnostima poput onih koje je opisao sud koji je uputio zahtjev državne potpore koje proizlaze iz poreznog uređenja poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku ne mogu činiti postojeće potpore u smislu članka 1. točke (b) Uredbe Vijeća br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u, čiji je tekst istovjetan članku 1. točki (b) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Potpisi