



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

26 aprilie 2018*

„Trimitere preliminară – Impozit regional pe marile centre comerciale – Libertatea de stabilire – Protecția mediului și amenajarea teritoriului – Ajutor de stat – Măsură selectivă – Scrisoare a Comisiei de informare în legătură cu clasarea unei plângeri – Ajutor existent”

În cauza C-233/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), prin decizia din 10 martie 2016, primită de Curte la 25 aprilie 2016, în procedura

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)

împotriva

Generalitat de Catalunya,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, domnii C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (raportor), A. Arabadjiev și E. Regan, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 iulie 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), de J. Pérez-Bustamante Köster și de F. Löwhagen, abogados, și de J. M. Villasante García, procurador;
- pentru Generalitat de Catalunya, de R. Revilla Ariet, de R. Riu Fortuny, letrados, și de F. Velasco Muñoz Cuellar, procurador;
- pentru Comisia Europeană, de N. Gossement, de P. Němečková și de G. Luengo, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 9 noiembrie 2017,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: spaniola.

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 49 și 54 TFUE, precum și a articolului 107 alineatul (1) TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), pe de o parte, și Generalitat de Catalunya (Guvernul Regional din Catalonia, Spania), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unui impozit la care sunt supuse marile centre comerciale situate în comunitatea autonomă Catalonia.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Articolul 1 literele (b) și (d) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41) prevede următoarele:

„În sensul prezentului regulament:

[...]

(b) «ajutor existent» înseamnă:

[...]

(ii) ajutorul autorizat, respectiv schemele de ajutor și ajutoarele individuale care au fost autorizate de Comisie sau Consiliu;

[...]

(iv) ajutorul considerat ajutor existent în temeiul articolului 15;

(v) ajutorul considerat ajutor existent deoarece se poate dovedi că, în momentul punerii în aplicare, nu reprezenta un ajutor și că a devenit ajutor ulterior, datorită evoluției pieței comune și fără să fi fost modificat de statul membru. Atunci când anumite măsuri devin ajutoare ca urmare a liberalizării unei activități în conformitate cu dreptul comunitar, astfel de măsuri nu sunt considerate ajutor existent după data fixată pentru liberalizare;

[...]

(d) «schemă de ajutor» înseamnă orice act în baza căruia, fără a fi necesare măsuri suplimentare de punere în aplicare, pot fi acordate alocări individuale de ajutor întreprinderilor definite în mod general și abstract, precum și orice act în baza căruia ajutorul, care nu este legat de un anumit proiect, poate fi acordat uneia sau mai multor întreprinderi pentru o perioadă de timp nedeterminată și/sau într-un quantum nedeterminat.”

- 4 Articolul 15 din Regulamentul nr. 659/1999 prevede următoarele:

„(1) Prerogativele Comisiei de recuperare a ajutorului sunt supuse unui termen de prescripție de 10 ani.

(2) Termenul de prescripție începe să curgă din ziua în care ajutorul ilegal este acordat beneficiarului fie ca ajutor individual, fie ca ajutor în cadrul unei scheme de ajutor. Orice măsură adoptată de către Comisie sau, la solicitarea acesteia, de către un stat membru, cu privire la ajutorul ilegal întrerupe

termenul de prescripție. După fiecare întrerupere, începe să curgă un nou termen de prescripție. Termenul de prescripție se suspendă atât timp cât decizia Comisiei face obiectul unei proceduri în curs de desfășurare în fața Curții de Justiție [a Uniunii Europene].

(3) Orice ajutor pentru care termenul de prescripție a expirat este considerat ajutor existent.”

- 5 Dispozițiile care precedă au fost preluate în mod identic de Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO 2015, L 248, p. 9).

Dreptul spaniol

- 6 Ley 16/2000 del Parlamento de Cataluña, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (Legea 16/2000 a Parlamentului Cataloniei privind impozitul pe marile centre comerciale) din 29 decembrie 2000 (DOGC nr. 3295 din 30 decembrie 2000 și BOE nr. 20 din 23 ianuarie 2001, denumită în continuare „Legea 16/2000”), a instituit impozitul pe marile centre comerciale (denumit în continuare „IGEC”) pe teritoriul comunității autonome Catalonia.
- 7 Articolul 2 din Legea 16/2000 precizează că acest impozit se aplică asupra capacității economice specifice a marilor centre comerciale care, ținând seama de suprafața lor de vânzare mare, pot dobândi o poziție dominantă și pot genera efecte negative asupra teritoriului și a mediului, ale căror costuri nu și le asumă.
- 8 Articolul 3 din această lege alocă veniturile obținute din IGEC unor măsuri de modernizare a comerțului de proximitate în Catalonia, precum și realizării unor planuri de acțiune în zonele afectate de instalarea unor mari centre comerciale.
- 9 Articolul 4 din legea menționată prevede că faptul generator al IGEC este utilizarea unor suprafețe de vânzare egale sau mai mari de 2 500 m² de către marile centre comerciale individuale de vânzare cu amănuntul.
- 10 În temeiul articolului 5 din Legea 16/2000, marile centre comerciale individuale care își desfășoară activitatea în sectorul activităților de grădinarit, al vânzării de autovehicule, de materiale de construcții, de mașini-unelte, precum și de piese pentru echipamente industriale sunt scutite de acest impozit.
- 11 Articolul 6 din această lege precizează că persoanele impozabile supuse la plata IGEC sunt persoanele fizice sau juridice proprietare ale unui mare centru comercial individual, indiferent dacă acesta se află sau nu se află într-un mare centru comercial colectiv.
- 12 Articolul 8 din legea menționată prevede că baza netă de impozitare se reduce cu 60 % în cazul centrelor comerciale a căror activitate constă în principal în vânzarea de mobilier, de articole sanitare, de uși și de ferestre, precum și în cazul centrelor de bricolaj.
- 13 Articolul 11 din aceeași lege precizează modalitățile de calcul al impozitului, care iau în considerare în special numărul de locuitori ai localității în care este situat centrul.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 14 Prin Legea 16/2000, a fost instituit un impozit regional pe marile centre comerciale pe întreg teritoriul comunității autonome Catalonia, cu scopul de a compensa impactul asupra teritoriului și a mediului pe care îl pot avea aceste mari centre comerciale. Prin decreto 342/2001 por el que se aprueba el

Reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (Decretul 342/2001 de aprobare a Regulamentului privind impozitul pe marile centre comerciale) din 24 decembrie 2001 (DOGC nr. 3542 din 28 decembrie 2001), Guvernul Regional din Catalonia a pus în aplicare acest impozit.

- 15 În cursul anului 2002, ANGED, o asociație care grupează la nivel național mari întreprinderi de distribuție, a introdus la Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Curtea Superioară de Justiție din Catalonia, Spania) o acțiune având ca obiect anularea acestui decret pentru motivul incompatibilității sale atât cu libertatea de stabilire, cât și cu dreptul ajutoarelor de stat. Această instanță a suspendat judecarea cauzei în așteptarea soluționării unei acțiuni introduse de guvernul spaniol la Tribunal Constitucional (Curtea Constituțională, Spania) împotriva aceleiași legislații. Ca urmare a hotărârii de respingere pronunțate de Tribunal Constitucional (Curtea Constituțională) la 5 iunie 2012, Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Curtea Superioară de Justiție din Catalonia) a respins de asemenea acțiunea introdusă de ANGED. Aceasta a declarat atunci un recurs împotriva hotărârii de respingere la Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania).
- 16 ANGED sesizase de asemenea Comisia cu o plângere privind instituirea IGEC și pretinsul caracter de ajutor de stat al acesteia. Ca urmare a unei cereri de lămuriri adresate autorităților spaniole, Comisia le-a informat pe acestea din urmă, prin scrisoarea din 2 octombrie 2003, că și-a închis ancheta și a clasat plângerea. Astfel, aceasta a considerat, după ce a analizat caracteristicile IGEC în raport cu articolul 87 alineatul (1) CE, că impozitul menționat era conform cu dreptul ajutoarelor de stat, în măsura în care veniturile obținute din aceasta nu erau destinate susținerii unor întreprinderi comerciale sau a unui anumit sector de activitate.
- 17 Cu toate acestea, în urma unei noi plângeri din partea ANGED, depusă în cursul anului 2013, Comisia a informat autoritățile spaniole, prin scrisoarea din 28 noiembrie 2014, că, în urma unei noi evaluări preliminare a regimului IGEC, scutirea acordată centrelor comerciale mici, precum și anumitor centre specializate putea fi considerată un ajutor de stat incompatibil cu piața internă și că Regatul Spaniei trebuia să elimine sau să modifice acest impozit.
- 18 În acest context, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolele 49 și 54 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun existenței unei taxe regionale percepute pentru funcționarea marilor centre comerciale a căror suprafață de vânzare este egală cu sau mai mare de 2 500 m², ca urmare a impactului pe care îl pot produce asupra teritoriului, mediului și comerțului de proximitate din această regiune, însă care se aplică în mod legal indiferent dacă locul în care se află în realitate aceste centre comerciale este în afara sau în interiorul zonei urbane consolidate și care, practic, este impus în majoritatea cazurilor întreprinderilor din alte state membre, având în vedere că:
- a) nu afectează operatorii comerciali care dețin mai multe centre comerciale cu o suprafață de vânzare individuală mai mică de 2 500 m², indiferent de suprafața totală de vânzare a tuturor centrelor acestora;
 - b) nu se aplică marilor centre comerciale colective;
 - c) nu se aplică centrelor comerciale individuale destinate activităților de grădinărit, vânzării de autovehicule, de materiale de construcții, de utilaje și de piese pentru echipamente industriale și
 - d) centrele comerciale destinate în special vânzării de mobilier, de articole sanitare, de uși și de ferestre, precum și centrele de bricolaj trebuie să plătească doar 40 % din baza netă de impozitare aferentă?
- 2) Articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că reprezintă ajutoare de stat interzise în temeiul acestei dispoziții

- a) scutirea totală de la plata IGEC a centrelor comerciale individuale cu o suprafață de vânzare mai mică de 2 500 m² și a centrelor comerciale colective și a centrelor comerciale individuale destinate activităților de grădinărit, vânzării de autovehicule, de materiale de construcții, de utilaje și de piese pentru echipamente industriale și
 - b) scutirea parțială de la plata IGEC a centrelor comerciale individuale destinate în special vânzării de mobilier, de articole sanitare, de uși și de ferestre, precum și a centrelor de bricolaj?
- 3) În cazul în care scutirile totale și parțiale de la plata IGEC, menționate anterior, constituie ajutoare de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, care este domeniul de aplicare în timp al acestei decizii având în vedere existența și conținutul [scrisorii din 2 octombrie 2003 a Comisiei]?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitate

- 19 Guvernul Regional din Catalonia contestă admisibilitatea cererii de decizie preliminară pentru motivul că decizia de trimitere nu ar fi motivată suficient și nu ar expune în mod detaliat cadrul factual și juridic al litigiului principal.
- 20 Cu toate acestea, decizia de trimitere conține toate elementele de fapt și de drept necesare Curții pentru a oferi răspunsuri utile instanței naționale cu privire la diferitele întrebări adresate.
- 21 Guvernul Regional din Catalonia susține de asemenea că cererea de decizie preliminară este inadmisibilă în ceea ce privește partea sa referitoare la libertatea de stabilire, pentru motivul că situația din litigiul principal ar fi pur internă.
- 22 Cu toate acestea, astfel cum a constatat avocatul general la punctul 21 din concluzii, instanța de trimitere fiind sesizată cu o acțiune în anularea unor dispoziții aplicabile nu numai resortisanților naționali, ci și resortisanților celorlalte state membre, decizia pe care această instanță o va adopta în urma prezentei hotărâri va produce efecte și în privința acestora din urmă, astfel încât Curtea trebuie să răspundă la întrebările care i-au fost adresate în raport cu dispozițiile tratatului în pofida faptului că toate elementele litigiului principal sunt limitate la un singur stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2013, Libert și alții, C-197/11 și C-203/11, EU:C:2013:288, punctul 35, precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 51).
- 23 În ceea ce privește motivul de inadmisibilitate invocat de Guvernul Regional din Catalonia, întemeiat pe faptul că măsuri precum cele în discuție în litigiul principal nu afectează schimburile comerciale dintre statele membre și nu denaturează concurența, având în vedere caracterul local al activității de vânzare cu amănuntul, este suficient să se constate că este vorba despre o problemă de interpretare a articolului 107 alineatul (1) TFUE care nu este susceptibilă să atragă inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară.
- 24 În cursul procedurii, Guvernul Regional din Catalonia a arătat de asemenea că cererea de decizie preliminară trebuie considerată ca fiind inadmisibilă, având în vedere că litigiul principal a rămas fără obiect ca urmare a unei modificări a Legii 16/2000.
- 25 Cu toate acestea, instanța de trimitere a informat Curtea, prin scrisoarea din 1 iunie 2017, primită la Curte la 7 iunie 2017, că litigiul principal, în opinia sa, și-a păstrat obiectul în pofida modificării legislației în cauză. În plus, această instanță și-a menținut cererea de decizie preliminară.

- 26 În sfârșit, trebuie să se precizeze că, deși caracterul ilegal al scutirii de un impozit, în raport cu dreptul ajutoarelor de stat, nu afectează legalitatea prelevării fiscale în sine, astfel încât cei care sunt supuși la plata acestuia nu pot să invoce un astfel de caracter ilegal pentru a se sustrage de la plata acestui impozit (Hotărârea din 27 octombrie 2005, *Distribution Casino France* și alții, C-266/04-C-270/04, C-276/04 și C-321/04-C-325/04, EU:C:2005:657, punctul 44), litigiul principal nu privește o cerere de scutire de impozit contestat, ci legalitatea normelor referitoare la acesta în raport cu dreptul Uniunii. Prin urmare, nu reiese nicidecum în mod vădit că a doua și a treia întrebare nu prezintă un interes real pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată instanța de trimitere (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 iunie 2006, *Air Liquide Industries Belgium*, C-393/04 și C-41/05, EU:C:2006:403, punctul 25).
- 27 În consecință, cererea de decizie preliminară este admisibilă în întregime.

Cu privire la fond

Cu privire la prima întrebare

- 28 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 49 și 54 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unui impozit pe marile centre comerciale precum cel în discuție în litigiul principal.
- 29 Potrivit unei jurisprudențe constante, libertatea de stabilire urmărește să garanteze beneficiul tratamentului național în statul membru gazdă resortisanților unui alt stat membru și societăților menționate la articolul 54 TFUE și interzice, în ceea ce privește societățile, orice discriminare întemeiată pe locul sediului (a se vedea în special Hotărârea din 12 decembrie 2006, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation*, C-374/04, EU:C:2006:773, punctul 43, precum și Hotărârea din 14 decembrie 2006, *Denkavit Internationaal* și *Denkavit France*, C-170/05, EU:C:2006:783, punctul 22).
- 30 Sunt interzise, în această privință, nu numai discriminările evidente, întemeiate pe locul sediului societăților, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc în fapt la același rezultat (Hotărârea din 5 februarie 2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, punctul 30 și jurisprudența citată).
- 31 Pe de altă parte, o prelevare obligatorie care prevede un criteriu de diferențiere aparent obiectiv, dar care defavorizează, în majoritatea cazurilor, ținând seama de caracteristicile sale, societățile care au sediul în alte state membre și care se află într-o situație comparabilă cu a celor care au sediul în statul membru de impunere, constituie o discriminare indirectă întemeiată pe locul sediului societăților interzisă prin articolele 49 și 54 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 februarie 2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, punctele 37-41).
- 32 În cauza principală, legislația în discuție stabilește un criteriu referitor la suprafața de vânzare a centrului care nu creează nicio discriminare directă.
- 33 Nici din elementele prezentate Curții nu reiese că acest criteriu defavorizează, în majoritatea cazurilor, resortisanți ai altor state membre sau societăți care au sediul în alte state membre.
- 34 În special, nici datele cuprinse în scrisoarea trimisă de Comisie autorităților spaniole la 7 iulie 2004, care este citată în decizia de trimitere, din care rezultă că întreprinderile din celelalte state membre ar reprezenta 61,5 % din suprafața ocupată de întreprinderile de peste 2 500 m², supuse la plata IGEC, nici cele furnizate de ANGED în cadrul observațiilor sale scrise, din care rezultă, printre altele, că 52 % din

sarcina fiscală a IGEC s-ar baza pe marile centre comerciale din celelalte state membre, nu sunt suficiente, ținând cont, în special, de nivelul acestor procente, pentru a susține o astfel de demonstrație.

- 35 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolele 49 și 54 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun unui impozit pe marile centre comerciale precum cel în discuție în litigiul principal.

Cu privire la a doua întrebare

- 36 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă constituie un ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, un impozit precum cel în discuție în litigiul principal, aplicat marilor centre comerciale în principal în funcție de suprafața lor de vânzare, în măsura în care sunt scutite de acest impozit centrele a căror suprafață de vânzare este mai mică de 2 500 m² și cele a căror activitate este consacrată grădinaritului, vânzării de autovehicule, de materiale de construcții, de mașini-unelte și de piese pentru echipamente industriale, și în măsura în care acesta face ca centrele a căror activitate constă în vânzarea de mobilier, de articole sanitare, de uși și de ferestre, precum și de articole de bricolaj să beneficieze de o reducere de 60 % a bazei de impozitare.
- 37 Pentru calificarea unei măsuri naționale drept „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, este necesară îndeplinirea tuturor condițiilor următoare. În primul rând, trebuie să fie vorba despre o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat. În al doilea rând, această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. În al treilea rând, aceasta trebuie să acorde un avantaj selectiv beneficiarului. În al patrulea rând, aceasta trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența (a se vedea în special Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group SA și alții, C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 53).
- 38 În ceea ce privește condiția referitoare la selectivitatea avantajului, despre care s-au adus mai multe precizări în fața Curții, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că aprecierea acestei condiții impune să se determine dacă, în cadrul unui anumit regim juridic, măsura națională în discuție este de natură să favorizeze „anumit[e] întreprinderi sau producer[ea] anumitor bunuri” față de altele care, în raport cu obiectivul urmărit de regimul respectiv, se găsesc într-o situație de fapt și de drept comparabilă și care sunt supuse astfel unui tratament diferențiat care poate în esență să fie calificat drept „discriminatoriu” (a se vedea în special Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group SA și alții, C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 54, precum și jurisprudența citată).
- 39 În ceea ce privește în special măsurile naționale care conferă un avantaj fiscal, trebuie amintit că o măsură de această natură, care, deși nu presupune un transfer de resurse de stat, îi pune pe beneficiari într-o situație mai favorabilă decât a celorlalți contribuabili, este susceptibilă să confere beneficiarilor un avantaj selectiv și constituie, prin urmare, un ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. În schimb, nu constituie un astfel de ajutor în sensul acestei dispoziții un avantaj fiscal care rezultă dintr-o măsură generală aplicabilă fără distincție tuturor operatorilor economici (Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group SA și alții, C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 56).
- 40 În această privință, calificarea unei măsuri fiscale drept „selectivă” presupune, într-o primă etapă, să se identifice regimul fiscal comun sau „normal” aplicabil în statul membru în cauză și, într-o a doua etapă, să se demonstreze că măsura fiscală examinată derogă de la acesta, în măsura în care introduce diferențieri între operatori care se găsesc, în raport cu obiectivul urmărit de acest regim comun, într-o

situație de drept și de fapt comparabilă (a se vedea în special Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group SA și alții, C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 57, precum și jurisprudența citată).

- 41 De asemenea, trebuie amintit că cadrul juridic de referință în vederea aprecierii selectivității unei măsuri nu trebuie să fie determinat în mod obligatoriu în limitele teritoriului statului membru în cauză, ci poate fi cel al teritoriului în cadrul căruia o autoritate regională sau locală își exercită competența de care dispune în temeiul Constituției sau al legii. Aceasta este situația atunci când entitatea respectivă dispune de un statut de drept și de fapt care îi conferă suficientă autonomie în raport cu guvernul central al unui stat membru pentru ca, prin măsurile pe care le adoptă, această entitate, iar nu guvernul central, să fie cea care joacă un rol esențial în conturarea mediului politic și economic în care își desfășoară activitatea întreprinderile [a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 septembrie 2008, Union General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) și alții, C-428/06-C-434/06, EU:C:2008:488, punctele 47-50, precum și jurisprudența citată].
- 42 Cu toate acestea, nu constituie un ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, o măsură care introduce o diferențiere între întreprinderi care se află, în raport cu obiectivul urmărit de regimul juridic în cauză, într-o situație de drept și de fapt comparabilă și care, prin urmare, este *a priori* selectivă, atunci când statul membru în cauză reușește să demonstreze că această diferențiere se justifică, întrucât rezultă din natura sau din economia sistemului din care aceasta face parte (Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group SA și alții, C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 58, precum și jurisprudența citată).
- 43 O măsură care constituie o excepție de la aplicarea sistemului fiscal general se poate justifica prin natura și prin economia generală a sistemului fiscal dacă statul membru în cauză poate demonstra că această măsură rezultă direct din principiile fondatoare sau directe ale sistemului său fiscal. În această privință, trebuie stabilită o distincție între obiectivele atribuite unui regim fiscal special și care îi sunt exterioare și, pe de altă parte, mecanismele inerente sistemului fiscal însuși care sunt necesare pentru realizarea acestor obiective (Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, EU:C:2006:511, punctul 81).
- 44 De asemenea, trebuie amintit că, deși, pentru a demonstra selectivitatea unei măsuri fiscale, nu este întotdeauna necesar ca aceasta să aibă un caracter derogatoriu de la un regim fiscal considerat comun, împrejurarea că ea prezintă un asemenea caracter este perfect relevantă în acest sens atunci când decurge de aici că două categorii de operatori se disting și fac *a priori* obiectul unui tratament diferențiat, și anume cei care intră sub incidența măsurii derogatorii și cei care continuă să intre sub incidența regimului fiscal comun, chiar dacă aceste două categorii se află în situații comparabile în raport cu obiectivul urmărit de regimul menționat (Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group SA și alții, C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 77).
- 45 În ceea ce privește legislația în discuție în litigiul principal, trebuie, mai întâi, să se arate că nu s-a contestat în fața Curții că cadrul de referință teritorial ar trebui să fie cel al comunității autonome Catalonia.
- 46 În continuare, deși criteriul de impozitare referitor la suprafața de vânzare nu se prezintă ca fiind derogatoriu în mod formal de la un cadru juridic de referință determinat, acesta are totuși ca efect excluderea centrelor comerciale cu o suprafață de vânzare mai mică de 2 500 m² din domeniul de aplicare al acestui impozit. Astfel, IGEC nu poate fi distins de un impozit regional la care sunt supuse centrele comerciale a căror suprafață de vânzare depășește un anumit prag.
- 47 Or, articolul 107 alineatul (1) TFUE definește intervențiile statului în funcție de efectele lor, independent de tehnicile utilizate (Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 89).

- 48 Prin urmare, nu se poate exclude *a priori* ca un astfel de criteriu să permită favorizarea, în practică, a „anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, reducând sarcinile lor în raport cu cele care sunt supuse prelevării în discuție în litigiul principal.
- 49 În acest context, trebuie, așadar, să se determine dacă centrele comerciale care sunt astfel excluse din domeniul de aplicare al acestui impozit se află sau nu se află într-o situație comparabilă cu cea a centrelor incluse în acest domeniu de aplicare.
- 50 În cadrul acestei analize, trebuie să se țină seama de faptul că, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, este de competența fiscală a statelor membre sau a entităților infrastatale care dispun de o autonomie fiscală desemnarea bazelor de impozitare și repartizarea sarcinii fiscale în funcție de diferiții factori de producție și de diferitele sectoare economice (Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit, C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctul 97).
- 51 Astfel, după cum amintește Comisia la punctul 156 din comunicarea sa privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO 2016, C 262, p. 1), „statele membre sunt libere să decidă asupra politicii economice pe care o consideră cea mai adecvată și, în special, să distribuie sarcina fiscală după cum consideră de cuviință, între diferiții factori de producție[,] [...] în conformitate cu legislația Uniunii”.
- 52 În ceea ce privește impozitul în discuție în litigiul principal, din indicațiile oferite de instanța de trimitere reiese că acesta are drept obiectiv să contribuie la protecția mediului și la amenajarea teritoriului. Astfel, ar fi vorba despre corectarea și despre compensarea consecințelor activității acestor mari centre comerciale asupra mediului și a teritoriului care rezultă în special din fluxurile de trafic generate prin determinarea acestora să contribuie la finanțarea unor planuri de acțiune pentru mediu și la îmbunătățirea infrastructurilor.
- 53 În această privință, nu se poate contesta că impactul asupra mediului al centrelor comerciale depinde în mare măsură de dimensiunea lor. Astfel, cu cât suprafața lor de vânzare este mai mare, cu atât este mai mare afluența publicului, ceea ce se traduce prin daune mai mari aduse mediului. Rezultă din aceasta că un criteriu întemeiat pe pragul suprafeței de vânzare precum cel reținut de legislația națională în discuție în litigiul principal, pentru a distinge între întreprinderi după cum impactul lor asupra mediului este mai mult sau mai puțin puternic, este în concordanță cu obiectivele urmărite.
- 54 Este de asemenea evident că implantarea unor astfel de centre presupune o miză specială în ceea ce privește politica de amenajare a teritoriului, indiferent de localizarea lor (a se vedea prin analogie Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2011:172, punctul 80).
- 55 În aceste condiții, un criteriu privind supunerea la plata impozitului întemeiat pe suprafața de vânzare precum cel în discuție în cauza principală conduce la distingerea unor categorii de centre care nu se află într-o situație comparabilă în raport cu obiectivele urmărite de legislația care l-a stabilit.
- 56 Prin urmare, scutirea fiscală de care beneficiază centrele comerciale a căror suprafață de vânzare este mai mică de 2 500 m² nu poate fi considerată ca acordând un avantaj selectiv acestor centre și, prin urmare, nu poate constitui un ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.
- 57 Instanța de trimitere ridică de asemenea problema celorlalte caracteristici ale impozitului în discuție în litigiul principal. Aceasta solicită să se stabilească dacă scutirea totală de acest impozit a centrelor comerciale colective și a centrelor comerciale individuale destinate activităților de grădinarit și vânzării de autovehicule, de materiale de construcții, de utilaje și de piese pentru echipamente industriale, precum și reducerea cu 60 % a bazei de impozitare a centrelor care desfășoară o activitate de vânzare de mobilier, de articole sanitare, de uși și de ferestre, precum și de articole de bricolaj constituie avantaje în favoarea acestor centre.

- 58 Trebuie să se arate, mai întâi, că aceste măsuri prezintă un caracter derogatoriu în raport cu cadrul de referință constituit de această impozitare specifică.
- 59 În continuare, Guvernul Regional din Catalonia susține, în observațiile sale scrise, că activitățile centrelor comerciale în cauză, prin însăși natura lor, au nevoie de mari suprafețe de vânzare, fără ca asemenea suprafețe să fie destinate atragerii celui mai mare număr de consumatori și fără ca acestea să crească fluxul cumpărătorilor care se deplasează în acest loc în vehicule personale. Astfel, aceste activități ar cauza mai puține daune mediului și amenajării teritoriului decât activitățile centrelor care fac obiectul impozitării în cauză.
- 60 Un astfel de element poate fi de natură să justifice distincția reținută de legislația contestată în litigiul principal care nu ar atrage, așadar, atribuirea unor avantaje selective în favoarea centrelor comerciale respective. Îi revine, însă, instanței de trimitere sarcina să verifice dacă aceasta este în mod real situația.
- 61 În sfârșit, în ceea ce privește criteriul de diferențiere fiscală referitor la caracterul individual al centrului comercial care are ca efect să scutească de la plata IGEC marile centre comerciale colective, acesta conduce, în schimb, la distingerea a două categorii de centre care se află în mod obiectiv într-o situație comparabilă în raport cu scopurile de protecție a mediului și de amenajare a teritoriului, urmărite de legislația în discuție în litigiul principal. În consecință, neimpozitarea acestor mari centre comerciale colective prezintă un caracter selectiv și este, așadar, susceptibilă să constituie un ajutor de stat dacă celelalte condiții enunțate la articolul 107 alineatul (1) TFUE sunt îndeplinite.
- 62 În această privință, se poate constata că o astfel de măsură este finanțată prin intermediul unor resurse de stat și este imputabilă statului, în sensul acestei dispoziții.
- 63 În plus, spre deosebire de ceea ce susține Guvernul Regional din Catalonia în observațiile sale scrise, o asemenea măsură este de asemenea susceptibilă să afecteze schimburile comerciale și să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.
- 64 Astfel, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, în vederea calificării unei măsuri ca „ajutor de stat”, nu este necesar să se stabilească o incidență reală a ajutorului în cauză asupra schimburilor comerciale dintre statele membre și o denaturare efectivă a concurenței, ci doar să se examineze dacă ajutorul respectiv este susceptibil să afecteze aceste schimburi și să denatureze concurența (a se vedea în special Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 78).
- 65 În special, atunci când un ajutor acordat de un stat membru consolidează poziția anumitor întreprinderi față de cele ale altor întreprinderi concurente în cadrul schimburilor comerciale dintre statele membre, trebuie să se considere că acestea din urmă sunt influențate de ajutor și nu este necesar ca întreprinderile beneficiare să participe ele însele la schimburile comerciale dintre statele membre. Astfel, atunci când un stat membru acordă un ajutor unor întreprinderi, activitatea internă poate fi menținută sau intensificată, cu consecința că șansele întreprinderilor stabilite în alte state membre de a intra pe piața acestui stat membru sunt în acest fel diminuate (a se vedea în special Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 79).
- 66 Cât privește condiția privind denaturarea concurenței, ajutoarele care au drept scop să degreveze o întreprindere de costuri pe care aceasta ar fi trebuit să le suporte în mod normal în cadrul administrării sale curente sau al activităților sale obișnuite denaturează în principiu condițiile privind concurența (a se vedea în special Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 80).

- 67 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că nu constituie un ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, un impozit precum cel în discuție în litigiul principal, aplicat marilor centre comerciale în principal în funcție de suprafața lor de vânzare, în măsura în care sunt scutite de acesta centrele a căror suprafață de vânzare este mai mică de 2 500 m². Un astfel de impozit nu constituie nici un ajutor de stat, în sensul acestei dispoziții, în măsura în care sunt scutite de acesta centrele a căror activitate este consacrată grădinăritului, vânzării de autovehicule, de materiale de construcții, de mașini-unelte și de piese pentru echipamente industriale, nici în măsura în care acesta face ca centrele a căror activitate constă în vânzarea de mobilier, de articole sanitare, de uși și de ferestre, precum și de articole de bricolaj să beneficieze de o reducere de 60 % a bazei de impozitare, din moment ce aceste centre nu cauzează daune mediului și amenajării teritoriului la fel de mari ca celelalte, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere.
- 68 În schimb, un astfel de impozit constituie un ajutor de stat, în sensul aceleiași dispoziții, prin faptul că sunt scutite de acesta marile centre comerciale colective a căror suprafață de vânzare este egală sau mai mare de 2 500 m².

Cu privire la a treia întrebare

- 69 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, în cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare, ajutoarele de stat care rezultă din scutirile și din reducerile unui impozit pe marile centre comerciale, precum cel în discuție în litigiul principal, ar putea fi considerate ajutoare existente în sensul articolului 1 litera (b) din Regulamentul nr. 659/1999, preluat în esență la articolul 1 litera (b) din Regulamentul 2015/1589.
- 70 Având în vedere răspunsul formulat la a doua întrebare, trebuie să se răspundă la această a treia întrebare.
- 71 În această privință, trebuie amintit, cu titlu prealabil, că validitatea actelor de punere în aplicare a măsurilor de ajutor este afectată de încălcarea de către autoritățile naționale a ultimei teze a alineatului (3) al articolului 108 TFUE și că instanțele naționale trebuie să le garanteze justițiabililor care pot invoca o asemenea încălcare că vor fi deduse din aceasta toate consecințele, în conformitate cu dreptul lor național, atât în ceea ce privește validitatea actelor de punere în aplicare a măsurilor de ajutor, cât și în ceea ce privește recuperarea ajutoarelor financiare acordate cu încălcarea acestei dispoziții sau a unor eventuale măsuri provizorii (Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires și Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, EU:C:1991:440, punctul 12).
- 72 Cu toate acestea, ajutoarele existente pot, în temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE, să fie puse în aplicare în mod legal în măsura în care Comisia nu a constatat incompatibilitatea acestora, astfel încât articolul 108 alineatul (3) TFUE nu conferă instanțelor naționale competența de a interzice punerea lor în aplicare (Hotărârea din 18 iulie 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, punctele 36 și 41).
- 73 În ceea ce privește, însă, articolul 1 litera (b) punctul (v) din Regulamentul nr. 659/1999, citat de instanța de trimitere, care vizează cazul în care se poate dovedi că o măsură care, la data punerii în aplicare, nu reprezenta un ajutor, dar care, chiar și atunci când nu a fost modificată de statul membru respectiv, a devenit ajutor ulterior, datorită evoluției pieței interne, nu reiese că astfel de condiții ar putea fi îndeplinite în împrejurările cauzei principale.
- 74 În ceea ce privește aspectul dacă s-ar putea considera că ajutoarele de care au beneficiat centrele vizate în cadrul impozitării în discuție în litigiul principal au făcut obiectul unei decizii de autorizare a Comisiei, în sensul articolului 1 litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 659/1999, preluat la articolul 1 litera (b) punctul (ii) din Regulamentul 2015/1589, trebuie amintit că, în materia ajutoarelor de stat, un act, indiferent de forma sa, constituie o astfel de decizie atunci când, ținând

cont de substanța sa și de intenția Comisiei, aceasta a stabilit în mod definitiv prin actul respectiv, la sfârșitul fazei preliminare de examinare, poziția sa cu privire la măsura în cauză și, prin urmare, atunci când a concluzionat că aceasta constituia sau nu constituia un ajutor și că nu dă naștere unor îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea sa cu piața internă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, Athinaiki Techniki/Comisia, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punctul 46, precum și Hotărârea din 9 iunie 2011, Diputación Foral de Vizcaya și alții/Comisia, C-465/09 P-C-470/09 P, nepublicată, EU:C:2011:372, punctul 94).

- 75 Curtea a statuat de asemenea că existența unei astfel de decizii a Comisiei trebuie să poată fi constatată pornind de la elemente obiective și să corespundă unei expresii clare și definitive a poziției Comisiei în ceea ce privește măsura în cauză (Hotărârea din 9 iunie 2011, Diputación Foral de Vizcaya și alții/Comisia, C-465/09 P-C-470/09 P, nepublicată, EU:C:2011:372, punctul 95).
- 76 Astfel, din controlul preventiv în materia ajutoarelor de stat exercitat de Comisie și în special din interdicția punerii în aplicare a unor ajutoare noi înainte adoptării unei decizii finale de către Comisie rezultă că, în temeiul articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE, existența unei decizii de pronunțare cu privire la compatibilitatea unui ajutor nu poate da naștere niciunei îndoieli, cu atât mai mult atunci când ajutoarele pretins autorizate nu au fost notificate Comisiei în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE, punând astfel în pericol securitatea juridică pe care această dispoziție urmărește să o garanteze (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iunie 2011, Diputación Foral de Vizcaya și alții/Comisia, C-465/09 P-C-470/09 P, nepublicată, EU:C:2011:372, punctele 96 și 97).
- 77 În consecință, în cauza principală, o astfel de autorizare nu poate fi dedusă din textul scrisorii din 2 octombrie 2003, citată de instanța de trimitere și amintită la punctul 16 din prezenta hotărâre, chiar și numai pentru motivul că din indicațiile furnizate Curții rezultă că Comisia se pronunță în această scrisoare numai cu privire la conformitatea modalităților de alocare a veniturilor obținute din IGEC cu dreptul ajutoarelor de stat.
- 78 În sfârșit, trebuie să se indice că, în temeiul articolului 1 litera (b) punctul (iv) din Regulamentul nr. 659/1999, preluat în esență la articolul 1 litera (b) punctul (iv) din Regulamentul 2015/1589, „ajutor[ul] existent” trebuie înțeles ca fiind de asemenea „ajutorul considerat ajutor existent în temeiul articolului 15 din acest prim regulament”.
- 79 Articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, preluat la articolul 17 din Regulamentul 2015/1589, precizează că prerogativele Comisiei de recuperare a unui ajutor ilegal sunt supuse unui termen de prescripție de 10 ani. În temeiul alineatului (2) al acestui articol, acest termen de prescripție începe să curgă din ziua în care ajutorul ilegal este acordat beneficiarului fie ca ajutor individual, fie ca ajutor în cadrul unei scheme de ajutor și orice măsură adoptată de Comisie sau, la solicitarea acesteia, de un stat membru cu privire la ajutorul ilegal întrerupe acest termen. Pe de altă parte, în temeiul alineatului (3) al articolului menționat, orice ajutor pentru care termenul de prescripție a expirat este considerat ajutor existent.
- 80 Indiferent chiar de domeniul de aplicare care trebuie atribuit acestei dispoziții atunci când aceasta este invocată în fața instanței naționale, trebuie să se constate că condițiile pe care le prevede nu sunt, în orice caz, îndeplinite în cauza principală.
- 81 Astfel, trebuie să se constate că, în măsura în care beneficiarii ajutoarelor care rezultă dintr-un impozit precum cel în discuție în litigiul principal sunt definiți în mod general și abstract, iar quantumul ajutorului care le este astfel acordat rămâne nedeterminat, aceste ajutoare intră sub incidența noțiunii „schemă de ajutor”, în sensul articolului 1 litera (d) din Regulamentul nr. 659/1999, al cărui text este preluat în termeni identici la articolul 1 litera (d) din Regulamentul 2015/1589.

- 82 În consecință, potrivit articolului 15 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999, data la care ajutorul ilegal este efectiv acordat beneficiarului său constituie momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2011, France Télécom/Comisia, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punctele 80-82, și Ordonanța din 7 decembrie 2017, Irlanda/Comisia, C-369/16 P, nepublicată, EU:C:2017:955, punctul 41).
- 83 Cu toate acestea, din decizia de trimitere reiese că, printr-o scrisoare a Comisiei din 28 noiembrie 2014, menționată prin decizia de trimitere și amintită la punctul 17 din prezenta hotărâre, această instituție a informat autoritățile spaniole că IGEC este susceptibil să confere ajutoare de stat și că acest impozit trebuie să fie modificat sau eliminat. Un astfel de document constituie, așadar, o măsură adoptată de Comisie în sensul articolului 15 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999, care întrerupe termenul de prescripție, astfel încât ajutoarele acordate în perioada de zece ani care precedă această scrisoare nu pot fi considerate ajutoare existente.
- 84 În ceea ce privește ajutoarele acordate anterior, reiese de asemenea atât din această scrisoare din 2014, cât și din scrisoarea Comisiei din 2 octombrie 2003, citată de instanța de trimitere, că acestea au fost trimise în urma unor schimburi și cereri de informații adresate autorităților spaniole cu privire la regimul IGEC.
- 85 În asemenea circumstanțe, astfel de cereri au întrerupt de asemenea termenul de prescripție stabilit la articolul 15 din Regulamentul nr. 659/1999 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2005, Scott/Comisia, C-276/03 P, EU:C:2005:590, punctul 36).
- 86 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că, în circumstanțe precum cele descrise de instanța de trimitere, ajutoarele de stat care rezultă din regimul unui impozit precum cel în discuție în litigiul principal nu pot constitui ajutoare existente în sensul articolului 1 litera (b) din Regulamentul nr. 659/1999, al cărui text este preluat la articolul 1 litera (b) din Regulamentul 2015/1589.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 87 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) Articolele 49 și 54 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun unui impozit pe marile centre comerciale precum cel în discuție în litigiul principal.**
- 2) Nu constituie un ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, un impozit precum cel în discuție în litigiul principal, aplicat marilor centre comerciale în principal în funcție de suprafața lor de vânzare, în măsura în care sunt scutite de acesta centrele a căror suprafață de vânzare este mai mică de 2 500 m². Un astfel de impozit nu constituie nici un ajutor de stat, în sensul acestei dispoziții, în măsura în care sunt scutite de acesta centrele a căror activitate este consacrată grădinaritului, vânzării de autovehicule, de materiale de construcții, de mașini-unelte și de piese pentru echipamente industriale, nici în măsura în care acesta face ca centrele a căror activitate constă în vânzarea de mobilier, de articole sanitare, de uși și de ferestre, precum și de articole de bricolaj să beneficieze de o reducere de 60 % a bazei de impozitare, din moment ce aceste centre nu cauzează daune mediului și amenajării teritoriului la fel de mari ca celelalte, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere.**

În schimb, un astfel de impozit constituie un ajutor de stat, în sensul aceleiași dispoziții, prin faptul că sunt scutite de acesta marile centre comerciale colective a căror suprafață de vânzare este egală sau mai mare de 2 500 m².

- 3) **În circumstanțe precum cele descrise de instanța de trimitere, ajutoarele de stat care rezultă din regimul unui impozit precum cel în discuție în litigiul principal nu pot constitui ajutoare existente în sensul articolului 1 litera (b) din Regulamentul nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE, al cărui text este preluat la articolul 1 litera (b) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.**

Semnături