



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a noua extinsă)

15 noiembrie 2018^{* i}

„Ajutoare de stat – Dispoziții privind impozitul pe profit care permit întreprinderilor cu domiciliul fiscal în Spania să amortizeze fondul comercial care rezultă din achiziționarea unor titluri de participare în societăți cu domiciliul fiscal în străinătate – Decizie prin care ajutorul este declarat incompatibil cu piața internă și prin care se dispune recuperarea sa – Noțiunea de ajutor de stat – Caracter selectiv – Sistem de referință – Derogare – Diferență de tratament – Justificarea diferenței de tratament – Întreprinderi beneficiare ale măsurii – Încredere legitimă”

În cauza T-399/11 RENV,

Banco Santander, SA, cu sediul în Santander (Spania),

Santusa Holding, SL, cu sediul în Boadilla del Monte (Spania),

reprezentate de J. Buendía Sierra, de E. Abad Valdenebro, de R. Calvo Salinero și de A. Lamadrid de Pablo, avocați,

reclamante,

susținute de

Republica Federală Germania, reprezentată de T. Henze, în calitate de agent,

de

Irlanda, reprezentată inițial de G. Hodge și de E. Creedon, ulterior de Hodge și M. Browne, în calitate de agenți,

și de

Regatul Spaniei, reprezentat de M. Sampol Pucurull, în calitate de agent,

interveniente,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de R. Lyal, de B. Stromsky, de C. Urraca Caviedes și de P. Němečková, în calitate de agenți,

pârâtă,

* Limba de procedură: spaniola.

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se urmărește anularea articolului 1 alineatul (1) și a articolului 4 din Decizia 2011/282/UE a Comisiei din 12 ianuarie 2011 privind amortizarea fiscală a fondului comercial financiar în cazul achiziționării unor titluri de participare străine C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) pusă în aplicare de Spania (JO 2011, L 135, p. 1),

TRIBUNALUL (Camera a noua extinsă),

compus din domnul S. Gervasoni (raportor), președinte, și domnii L. Madise, R. da Silva Passos, doamna K. Kowalik-Bańczyk și domnul C. Mac Eochaidh, judecători,

grefier: doamna X. Lopez Bancalari, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 31 ianuarie 2018,

pronunță prezenta

Hotărâre

I. Istoricul cauzei

- 1 La 10 octombrie 2007, în urma mai multor întrebări scrise adresate acestuia în anii 2005 și 2006 de anumiți membri ai Parlamentului European, precum și în urma unei plângeri din partea unui operator privat care i-a fost adresată în anul 2007, Comisia Comunităților Europene a decis să inițieze o procedură oficială de investigare, prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, în raport cu prevederile articolului 12 alineatul 5, introdus în Ley del Impuesto sobre Sociedades (Legea spaniolă privind impozitul pe profit) prin Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Legea 24/2001 de adoptare a unor măsuri fiscale, administrative și de ordin social) din 27 decembrie 2001 (BOE nr. 313 din 31 decembrie 2001, p. 50493), și preluat prin Real Decreto Legislativo 4/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (Decretul legislativ regal 4/2004 de aprobare a textului modificat al Legii privind impozitul pe profit) din 5 martie 2004 (BOE nr. 61, din 11 martie 2004, p. 10951, denumită în continuare „măsura în litigiu” sau „schema în litigiu”).
- 2 Măsura în litigiu prevede că, în cazul achiziționării de către o întreprindere impozabilă în Spania a unor titluri de participare într-o „societate străină”, dacă această achiziționare este de cel puțin 5 % și participația în cauză este deținută neîntrerupt timp de cel puțin un an, fondul comercial financiar (a se vedea punctele 65 și 67 de mai jos) care provine din această achiziționare de titluri de participare poate fi dedus, cu titlu de amortizare, din baza de calcul a impozitului pe profit pe care îl datorează întreprinderea. Măsura în litigiu precizează că, pentru a fi calificată drept „societate străină”, o societate trebuie să fie supusă unui impozit identic celui aplicabil în Spania și venitul său trebuie să provină în principal din activități comerciale desfășurate în străinătate.
- 3 Prin scrisoarea din 5 decembrie 2007, Comisia a primit observațiile Regatului Spaniei cu privire la decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare (denumită în continuare „decizia de inițiere”). Între 18 ianuarie și 16 iunie 2008, Comisia a primit de asemenea observațiile din partea a 32 de terți interesați. Prin scrisorile din 30 iunie 2008 și 22 aprilie 2009, Regatul Spaniei a prezentat comentarii cu privire la observațiile terților interesați.
- 4 La 18 februarie 2008, la 12 mai și la 8 iunie 2009 au fost organizate de către Comisie reuniuni tehnice cu autoritățile spaniole. Alte reuniuni tehnice au fost organizate și cu unii dintre cei 32 de terți interesați.

- 5 Prin scrisoarea din 14 iulie 2008 și prin e-mailul din 16 iunie 2009, Regatul Spaniei a prezentat Comisiei informații suplimentare.
- 6 Comisia a finalizat procedura, în ceea ce privește titlurile de participare achiziționate în cadrul Uniunii Europene, prin Decizia 2011/5/CE din 28 octombrie 2009 privind amortizarea fiscală a fondului comercial financiar în cazul achiziționării unor titluri de participare străine C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) pusă în aplicare de Spania (JO 2011, L 7, p. 48, denumită în continuare „Decizia din 28 octombrie 2009”).
- 7 Comisia a declarat incompatibilă cu piața internă schema în litigiu, care consta într-un avantaj fiscal care permitea societăților spaniole să amortizeze fondul comercial care rezultă din achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente atunci când aceasta se aplica în privința achiziționării unor titluri de participare în societăți cu sediul în Uniune.
- 8 Cu toate acestea, Comisia a menținut deschisă procedura în ceea ce privește achiziționările unor titluri de participare realizate în afara Uniunii, întrucât autoritățile spaniole s-au angajat să furnizeze elemente suplimentare referitoare la obstacolele în calea fuziunilor transfrontaliere existente în afara Uniunii menționate de ea.
- 9 Regatul Spaniei a comunicat Comisiei la 12 noiembrie, la 16 noiembrie și la 20 noiembrie 2009, precum și la 3 ianuarie 2010 informații referitoare la investițiile directe realizate de societăți spaniole în afara Uniunii. De asemenea, Comisia a primit observații din partea mai multor terți interesați.
- 10 La 27 noiembrie 2009, precum și la 16 iunie și la 29 iunie 2010, au avut loc reuniuni tehnice între Comisie și autoritățile spaniole.
- 11 La 12 ianuarie 2011, Comisia a adoptat Decizia 2011/282/UE privind amortizarea fiscală a fondului comercial financiar în cazul achiziționării unor titluri de participare străine C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) pusă în aplicare de Spania (JO 2011, L 135, p. 1, denumită în continuare „decizia atacată”). În versiunea publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 21 mai 2011, această decizie a făcut obiectul unei rectificări la data de 3 martie 2011. Decizia menționată a făcut obiectul unei a doua rectificări publicate în Jurnalul Oficial la 26 noiembrie 2011.
- 12 Decizia atacată declară incompatibilă cu piața internă schema în litigiu, atunci când aceasta se aplică achizițiilor la întreprinderile stabilite în afara Uniunii [articolul 1 alineatul (1) din decizia atacată]. Articolul 4 din această decizie prevede, printre altele, recuperarea de către Regatul Spaniei a ajutoarelor acordate.

II. Procedura și concluziile părților

- 13 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 29 iulie 2011, reclamantele, Banco Santander, SA și Santusa Holding, SL, au introdus o acțiune având ca obiect anularea deciziei atacate.
- 14 Prin Hotărârea din 7 noiembrie 2014, Banco Santander și Santusa/Comisia (T-399/11, EU:T:2014:938), Tribunalul a admis această acțiune, întemeindu-se pe faptul că Comisia aplicase în mod eronat condiția privind caracterul selectiv prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE.
- 15 Pe de altă parte, Decizia din 28 octombrie 2009 a fost de asemenea anulată de Tribunal prin Hotărârea din 7 noiembrie 2014, Autogrill España/Comisia (T-219/10, EU:T:2014:939).

- 16 Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții la 19 ianuarie 2015, Comisia a formulat un recurs împotriva Hotărârii din 7 noiembrie 2014, Banco Santander și Santusa/Comisia (T-399/11, EU:T:2014:938). Acest recurs, care a fost înregistrat cu numărul C-21/15 P, a fost conexat cu recursul înregistrat cu numărul C-20/15 P, pe care Comisia îl formulase împotriva Hotărârii din 7 noiembrie 2014, Autogrill España/Comisia (T-219/10, EU:T:2014:939).
- 17 Reclamantele, susținute de Republica Federală Germania, de Irlanda și de Regatul Spaniei, au solicitat respingerea recursurilor.
- 18 Prin Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group și alții (C-20/15 P și C-21/15 P, denumită în continuare „Hotărârea World Duty Free”, EU:C:2016:981), Curtea a anulat Hotărârea din 7 noiembrie 2014, Banco Santander și Santusa/Comisia (T-399/11, EU:T:2014:938), a retrimis cauza Tribunalului și a dispus soluționarea în parte a cererii privind cheltuielile de judecată odată cu fondul. De asemenea, Curtea a anulat Hotărârea din 7 noiembrie 2014, Autogrill España/Comisia (T-219/10, EU:T:2014:939).
- 19 În conformitate cu articolul 217 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, părțile principale au depus observații scrise la 2 martie 2017, iar Regatul Spaniei la 3 martie 2017.
- 20 În conformitate cu articolul 217 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, părțile principale și Regatul Spaniei au depus memorii complementare de observații scrise la 24 aprilie 2017.
- 21 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul a decis deschiderea fazei orale a procedurii.
- 22 Prin decizia președintelui Camerei a noua extinse a Tribunalului din 8 decembrie 2017, după ascultarea părților, prezenta cauză și cauza T-219/10 RENV, World Duty Free Group/Comisia, au fost conexe pentru buna desfășurare a fazei orale a procedurii, în conformitate cu articolul 68 din Regulamentul de procedură.
- 23 Pledoariile părților au fost ascultate în ședința din 31 ianuarie 2018.
- 24 Reclamantele solicită Tribunalului:
- anularea articolului 1 alineatul (1) din decizia atacată, în măsura în care declară că schema în litigiu cuprinde elemente de ajutor de stat;
 - cu titlu subsidiar, anularea articolului 1 alineatul (1) din decizia atacată, în măsura în care declară că schema în litigiu cuprinde elemente de ajutor de stat atunci când se aplică în privința achiziționării unor titluri de participare care implică o preluare a controlului;
 - cu titlu subsidiar, anularea articolului 4 din decizia atacată, în măsura în care prevede recuperarea ajutoarelor pentru operațiunile realizate anterior publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* a deciziei atacate;
 - cu titlu subsidiar, anularea articolului 1 alineatul (1) din decizia atacată și, cu titlu încă mai subsidiar, a articolului 4 din aceasta, în măsura în care dispozițiile menționate privesc operațiuni realizate în Statele Unite, în Mexic și în Brazilia;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 25 Reclamantele solicită de asemenea Tribunalului adoptarea unor măsuri de organizare a procedurii în scopul de a obține comunicarea unor documente din partea Comisiei.

26 Comisia solicită Tribunalului:

- respingerea acțiunii;
- obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată.

27 Regatul Spaniei solicită Tribunalului:

- admiterea acțiunii în anulare;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

III. În drept

28 În susținerea acțiunii, reclamantele invocă trei motive, primul, întemeiat pe lipsa caracterului selectiv al măsurii în litigiu, al doilea, întemeiat pe o eroare în identificarea beneficiarului măsurii în litigiu și, al treilea, întemeiat pe o încălcare a principiului protecției încrederii legitime.

A. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe lipsa caracterului selectiv al măsurii în litigiu

1. Argumentele părților

- 29 În cadrul primului motiv, reclamantele invocă trei critici, prima, întemeiată pe lipsa caracterului selectiv *prima facie* al măsurii în litigiu, a doua, întemeiată pe o eroare în identificarea sistemului de referință (sau a cadrului de referință ori a regimului comun sau normal) și, a treia, întemeiată pe caracterul justificat al măsurii în litigiu în raport cu natura și cu economia sistemului din care face parte.
- 30 În cadrul primei critici, reclamantele susțin în esență că schema în litigiu nu prezintă caracter selectiv în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, întrucât avantajul pe care îl prevede este accesibil oricărei întreprinderi. Acestea arată că selectivitatea reținută în decizia atacată se întemeiază pe un raționament circular și tautologic conform căruia doar întreprinderile care beneficiază de măsura în litigiu pot beneficia de aceasta.
- 31 Reclamantele se întemeiază de asemenea pe existența unor date statistice care ar permite să se susțină că de măsura în litigiu au putut beneficia întreprinderi de diferite dimensiuni, care își desfășoară activitatea în diferite sectoare. În sfârșit, acestea se întemeiază pe o incoerență a Comisiei în raport cu propria practică.
- 32 În cadrul celei de a doua critici, reclamantele susțin că, deși întreprinderile spaniole pot să efectueze, fără dificultăți, o combinaie cu societăți rezidente, ceea ce le permite în acest caz să beneficieze de amortizarea fondului comercial, acestea se confruntă cu dificultăți care le împiedică să realizeze combinaia și, prin urmare, să beneficieze de această amortizare pentru operațiunile care privesc societățile nerezidente, în special în statele care nu sunt membre ale Uniunii. În funcție de tipul operațiunii în cauză, întreprinderile s-ar afla, așadar, în situații de drept și de fapt diferite. Prin urmare, nu ar fi posibil să se considere că măsura în litigiu, care se aplică doar în privința achiziționării unor titluri de participare în societăți nerezidente, ar introduce o derogare de la un regim fiscal comun sau normal, cu alte cuvinte o diferențiere între operațiuni care se află, în raport cu obiectivul urmărit de acest regim, într-o situație de fapt și de drept comparabilă.

- 33 Reclamantele invocă în această privință o serie de hotărâri ale Curții. Acestea susțin de asemenea că Comisia nu a explicat suficient motivele pentru care un sistem de referință distinct, specific achiziționării unor titluri de participare în societăți nerezidente, nu ar putea fi reținut.
- 34 Potrivit reclamantelor, deși Comisia a admis în Decizia din 28 octombrie 2009 o diferență de situații între achiziționarea unor titluri de participare în societăți rezidente și achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente, ea nu mai recunoaște acest lucru în decizia atacată. Reclamantele subliniază incoerența Comisiei și invocă astfel, în esență, încălcarea principiului protecției încrederii legitime. În această privință, reclamantele solicită prezentarea unui schimb de corespondență între Comisie și Regatul Spaniei.
- 35 Reclamantele susțin că existența unor obstacole juridice care s-ar opune combinărilor de întreprinderi cu societăți nerezidente este stabilită. În această privință, ele critică aprecierile efectuate de Comisie cu privire la situația fuziunilor în Statele Unite, în Brazilia, în Mexic și în Japonia. Acestea susțin că concluzia la care ajunge Comisia în această privință nu este suficient motivată.
- 36 Reclamantele reproșează Comisiei că a luat în considerare doar obstacolele juridice explicate.
- 37 Acestea reproșează de asemenea Comisiei că nu a examinat decât situația din anumite țări, deși Regatul Spaniei ar fi solicitat în mod expres Comisiei examinarea situației din fiecare țară citată în studiile care fuseseră prezentate în cadrul procedurii oficiale de investigare.
- 38 În cadrul celei de a treia critici, reclamantele susțin, cu titlu subsidiar, că derogarea care ar fi introdusă prin măsura în litigiu este, în orice caz, justificată de logica sistemului fiscal spaniol. Astfel, măsura în litigiu ar permite să se asigure o neutralitate fiscală între operațiunile de achiziționare a unor titluri de participare în societăți rezidente și operațiunile de achiziționare a unor titluri de participare în societăți nerezidente.
- 39 În această privință, reclamantele se prevalează de practica decizională a Comisiei.
- 40 De asemenea, reclamantele contestă raționamentul Comisiei potrivit căruia măsura în litigiu este disproporționată și prea lipsită de precizie. Potrivit reclamantelor, măsura în litigiu se aplica, în mod întemeiat, de îndată ce pragul de 5 % de participare era atins. În orice caz, Comisia ar fi trebuit să declare, astfel cum Regatul Spaniei i-ar fi solicitat în mod expres, că măsura în litigiu nu era selectivă în ceea ce privește achiziționarea unor titluri de participare majoritare. Ele invocă în această privință mai multe hotărâri, precum și o scrisoare din partea membrului Comisiei responsabil în domeniul concurenței în care acesta își exprima punctul de vedere cu privire la posibilitatea menținerii schemei în litigiu.
- 41 Regatul Spaniei arată că obiectivul măsurii în litigiu este acela de a asigura respectarea principiului neutralității fiscale. Potrivit acestui principiu, efectele fiscale ale aceleiași investiții ar trebui să fie identice.
- 42 Regatul Spaniei apreciază că măsura în litigiu nu are legătură cu „principiul competitivității”.
- 43 Acesta subliniază de asemenea că avantajul obținut prin măsura în litigiu este accesibil oricărei întreprinderi, indiferent de obiectul său de activitate.
- 44 Acesta adaugă că măsura în litigiu se limitează să asigure recuperarea unei investiții, permițând ca costul generat de această investiție să se deducă în momentul evaluării sumei supuse impozitării.

- 45 Regatul Spaniei susține că Comisia nu a ținut seama de obstacolele juridice și practice din calea combinărilor transfrontaliere, în pofida faptului că semnalase aceste dificultăți Comisiei în cursul procedurii oficiale de investigare. Acesta adaugă că obstacolele în cauză existau în momentul în care măsura în litigiu a intrat în vigoare și că nu au fost eliminate, nici măcar în cadrul Uniunii, în pofida adoptării ulterioare a unei reglementări în materie.
- 46 Regatul Spaniei susține că Comisia nu a efectuat o examinare riguroasă a situației de fapt și de drept în ceea ce privește obstacolele din calea fuziunilor transfrontaliere. Acesta arată că Comisia dispunea de o documentație bogată pe care i-a furnizat-o. Existența unor obstacole ar fi fost admisă de membrul Comisiei responsabil în domeniul concurenței în cadrul unui schimb de corespondență cu administrația națională spaniolă. Aceste obstacole nu se pot limita la obstacolele juridice explicate.
- 47 Regatul Spaniei susține că existența unor obstacole juridice, precum și economice și practice în calea combinărilor transfrontaliere este stabilită. Acesta critică în special raționamentul urmat de Comisie în ceea ce privește Statele Unite, Mexic și Brazilia.
- 48 Comisia răspunde că analiza caracterului selectiv efectuată în decizia atacată este conformă cu jurisprudența, întrucât această analiză pornește de la definirea cadrului de referință relevant și continuă cu constatarea existenței unei excepții create prin măsura în litigiu. Comisia consideră, în observațiile prezentate cu privire la Hotărârea World Duty Free, că analiza sa a fost confirmată prin această hotărâre.
- 49 Potrivit Comisiei, chiar dacă sistemul de referință luat în considerare se limita doar la achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente, situații care nu prezintă nicio similitudine semnificativă ar beneficia totuși de avantajul prevăzut de măsura în litigiu, întrucât acest sistem de referință s-ar aplica inclusiv în privința achiziționării unor titluri de participare minoritare.
- 50 Comisia adaugă că măsura în litigiu se aplică participațiilor minoritare care nu au legătură cu combinările de întreprinderi.
- 51 Pe de altă parte, măsura în litigiu nu ar avea legătură cu posibilitatea de combinare a întreprinderilor, în special în ceea ce privește întreprinderile care dobândesc participații minoritare în societăți nerezidente.
- 52 În plus, potrivit Comisiei, este suficient ca prezența unor obstacole în calea combinării transfrontaliere să nu fie stabilită în anumite țări pentru ca legalitatea deciziei atacate să poată fi confirmată.
- 53 Comisia precizează, pe de altă parte, că reclamantele nu sunt îndreptățite să se prevaleze de încălcarea principiului protecției încrederii legitime.
- 54 Comisia arată de asemenea că măsura în litigiu nu este justificată de logica sistemului fiscal spaniol. Aceasta se întemeiază în special pe faptul că, pentru amortizarea fondului comercial în cazul unor operațiuni naționale, o combinare de întreprinderi ar trebui să aibă loc în mod necesar, în timp ce, în ceea ce privește operațiunile transfrontaliere, măsura în litigiu s-ar aplica pe baza unei simple achiziții de titluri de participare de 5 % în întreprinderea nerezidentă.
- 55 Comisia amintește de asemenea că, în regimul normal, amortizarea fondului comercial pentru achiziționarea unor titluri de participare de numai 5 % este posibilă numai în cazul în care aceste achiziționări de titluri de participare sunt urmate de o combinare de întreprinderi. Aceasta are drept consecință că o întreprindere care realizează o achiziție de titluri de participare de cel puțin 5 % într-o societate rezidentă, dar care nu poate fuziona cu aceasta, de exemplu, din cauză că nu deține suficiente participații, nu va putea beneficia de amortizarea fondului comercial. Dimpotrivă, o întreprindere care,

în mod analog, achiziționează titluri de participare într-o societate nerezidentă și nu poate, la rândul ei, să fuzioneze cu aceasta întrucât nu deține suficiente participații, va putea beneficia de măsura în litigiu și va putea amortiza astfel fondul comercial.

- 56 Comisia precizează că, contrar celor indicate, în opinia sa, în cererea introductivă, autoritățile spaniole nu i-au solicitat să constate lipsa unui ajutor în cazul în care măsura în litigiu a fost aplicată unor titluri de participare majoritare.

2. Aprecierea Tribunalului

- 57 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, 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 său. În al patrulea rând, aceasta trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența (a se vedea Hotărârea World Duty Free, punctul 53 și jurisprudența citată).
- 58 În ceea ce privește condiția referitoare la selectivitatea avantajului, care este un element constitutiv al noțiunii „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, dintr-o jurisprudență de asemenea constantă a Curții 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 Hotărârea World Duty Free, punctul 54 și jurisprudența citată).
- 59 Pe de altă parte, atunci când măsura în cauză este avută în vedere ca o schemă de ajutor, iar nu ca un ajutor individual, revine Comisiei sarcina de a stabili dacă de această măsură, deși prevede un avantaj cu aplicabilitate generală, beneficiază exclusiv anumite întreprinderi sau anumite sectoare de activitate (a se vedea Hotărârea World Duty Free, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 60 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 (a se vedea Hotărârea World Duty Free, punctul 56 și jurisprudența citată).
- 61 În acest context, pentru a califica o măsură fiscală națională drept „selectivă”, Comisia trebuie, într-o primă etapă, să identifice regimul fiscal comun sau „normal” aplicabil în statul membru în cauză și, într-o a doua etapă, să demonstreze că măsura fiscală în cauză derogă de la regimul comun respectiv în măsura în care introduce diferențieri între operatori care se găsesc, în raport cu obiectivul urmărit de acest regim comun, într-o situație de fapt și de drept comparabilă (a se vedea Hotărârea World Duty Free, punctul 57 și jurisprudența citată).
- 62 Noțiunea de „ajutor de stat” nu are totuși în vedere măsurile care introduc o diferențiere între întreprinderi care se află, în raport cu obiectivul urmărit de regimul juridic în cauză, într-o situație de fapt și de drept comparabilă și, prin urmare, sunt *a priori* selective, atunci când statul membru în cauză

reușește să demonstreze că această diferențiere se justifică întrucât rezultă din natura sau din economia sistemului din care acestea fac parte (a se vedea Hotărârea World Duty Free, punctul 58 și jurisprudența citată).

- 63 Prin urmare, potrivit unei metode în trei etape, astfel cum este prezentată la punctele 61 și 62 de mai sus, se poate concluziona că o măsură fiscală națională are caracter selectiv.
- 64 De asemenea, tot cu titlu introductiv, trebuie reluate motivele deciziei atacate pe baza cărora Comisia a concluzionat în sensul caracterului selectiv al măsurii în litigiu.
- 65 Mai întâi, este necesar să se precizeze că fondul comercial este definit în decizia atacată ca fiind valoarea unei denumiri comerciale respectate a întreprinderii în cauză, relații bune cu clienții, competențe ale angajaților săi și alți factori similari care se așteaptă să se materializeze în câștiguri viitoare superioare câștigurilor aparente [considerentul (27) al deciziei atacate]. Fondul comercial generat reprezintă diferența contabilă dintre costul de achiziție și valoarea de piață a activelor care constituie activitatea comercială achiziționată sau deținută de întreprinderea combinată [considerentul (123) al deciziei atacate]. În cazul în care achiziția unei societăți se efectuează prin intermediul achiziționării acțiunilor acesteia, fondul comercial corespunde prețului plătit pentru achiziționarea unei întreprinderi în plus față de valoarea de piață a activelor care constituie întreprinderea, diferență care trebuie înregistrată în contabilitatea întreprinderii absorbante ca activ necorporal separat, imediat după ce această societate preia controlul asupra întreprinderii-țintă [considerentul (27) al deciziei atacate].
- 66 În considerentul (28) al deciziei atacate, se arată că, în temeiul principiilor politicii fiscale spaniole, cu excepția măsurii contestate, fondul comercial poate fi amortizat numai în urma unei combinări de întreprinderi care se produce fie ca urmare a unei achiziționări sau a unei contribuții a activelor deținute de întreprinderi independente, fie în urma unei operațiuni de concentrare sau de scindare.
- 67 Fondul comercial financiar este definit în decizia atacată ca fiind echivalent cu fondul comercial care ar fi fost înregistrat în contabilitatea întreprinderii care deține titluri de participare dacă întreprinderea care deține titluri de participare și întreprinderea-țintă ar fi fuzionat. Astfel, potrivit Comisiei, conceptul de fond comercial financiar avut în vedere de măsura în litigiu introduce, în domeniul achiziționării de acțiuni, un concept utilizat de obicei în tranzacțiile de combinări de întreprinderi [considerentul (29) al deciziei atacate].
- 68 În decizia atacată, Comisia a considerat că cadrul sau sistemul de referință pertinent era sistemul spaniol general de impozitare a societăților comerciale și, mai exact, normele privind tratamentul fiscal al fondului comercial financiar în cadrul acestui sistem fiscal [considerentul (118) al deciziei atacate]. Aceasta a adăugat că astfel confirma sistemul de referință reținut în Decizia din 28 octombrie 2009. Or, în considerentul (89) al acestei din urmă decizii, Comisia a precizat că „măsura în cauză [trebuia] evaluată în lumina dispozițiilor generale ale sistemului de impozitare a societăților comerciale aplicabile situațiilor în care apariția fondului comercial [conducea] la un avantaj fiscal [...], deoarece Comisia [considera] că situațiile în care fondul comercial financiar [putea] fi amortizat nu [cuprindeau] întreaga categorie de contribuabili care se află într-o situație de fapt și de drept asemănătoare”. Comisia a considerat astfel că cadrul de referință nu se putea limita la tratamentul fiscal al fondului comercial financiar instituit prin măsura în litigiu, întrucât această măsură era utilizată doar în privința achiziționării unor titluri de participare în societăți nerezidente, și că, prin urmare, dispozițiile generale ale sistemului de impozitare a societăților comerciale referitoare la amortizarea fiscală a fondului comercial (denumit în continuare „tratamentul fiscal al fondului comercial”) constituiau cadrul de referință.
- 69 Comisia a arătat de asemenea că, prin faptul că fondul comercial care ar fi fost înregistrat contabil dacă întreprinderile ar fi realizat o combinare poate figura chiar și dacă nu s-a realizat o combinare de întreprinderi, măsura în litigiu constituia o excepție de la sistemul de referință [considerentul (124) al

deciziei atacate], având în vedere că acesta, pentru motive contabile, prevedea amortizarea fondului comercial doar în ipoteza unei asemenea combinări [considerentele (28), (29) și (123) ale deciziei atacate].

- 70 Comisia a adăugat că măsura în litigiu nu putea fi considerată o nouă normă generală de sine stătătoare deoarece amortizarea fondului comercial generat de simpla achiziționare de titluri de participare era permisă numai în cazul achiziționării unor titluri de participare transfrontaliere, iar nu în cazul achiziționării unor titluri de participare naționale. Măsura în litigiu introducea astfel, potrivit Comisiei, un tratament diferit al tranzacțiilor naționale față de tranzacțiile transfrontaliere [considerentul (124) al deciziei atacate].
- 71 Comisia a continuat și a arătat, în considerentul (136) al deciziei atacate, că măsura în litigiu nu era necesară în conformitate cu logica sistemului fiscal. Aceasta a adăugat că măsura respectivă era de asemenea disproporționată. Trebuie arătat că Comisia a subliniat deja, în considerentul (106) al deciziei atacate, caracterul imprecis și nediferențiat, precum și discriminatoriu al măsurii în litigiu.
- 72 Comisia a precizat că măsura în litigiu conducea la impunerea unei impozitări care diferă pentru societăți în situații comparabile doar pentru că unele dintre aceste societăți efectuau investiții în străinătate [considerentul (136) al deciziei atacate] și că aceasta conducea de asemenea, prin aplicarea inclusiv în privința achiziționării unor titluri de participare minoritare, la tratarea în mod identic a unor situații diferite [considerentul (139) al deciziei atacate].
- 73 Comisia a concluzionat că elementul de avantaj selectiv oferit de regimul fiscal analizat nu era justificat prin natura sistemului fiscal [considerentul (140) al deciziei atacate].
- 74 Trebuie să se adauge că Comisia a verificat de asemenea dacă existau obstacole juridice explicite în calea combinărilor transfrontaliere cu privire la state care nu erau membre ale Uniunii [considerentele (113)-(120) ale deciziei atacate].
- 75 Comisia a precizat că examina legislația acestor state terțe doar pentru a verifica afirmațiile autorităților spaniole cu privire la existența unor obstacole în calea combinărilor transfrontaliere. Aceasta a subliniat că examinarea respectivă nu constituia, în niciun caz, o recunoaștere a faptului că aceste obstacole puteau justifica un sistem de referință diferit de cel pe care îl reținuse [considerentul (113) al deciziei atacate].
- 76 Întemeindu-se pe o asemenea examinare, Comisia a concluzionat că nu exista „niciun motiv de a se abate de la sistemul de referință din decizia de inițiere și din [D]ecizia [din 28 octombrie 2009]” [considerentul (118) al deciziei atacate].
- 77 Trebuie să se aprecieze dacă, în raport cu fiecare dintre cele trei critici invocate de reclamante, Comisia a putut concluziona în mod întemeiat, pe baza jurisprudenței care a fost amintită și a motivelor care tocmai au fost prezentate, că măsura în litigiu era selectivă.

a) Cu privire la lipsa selectivității prima facie

- 78 În Hotărârea din 7 noiembrie 2014, Banco Santander și Santusa/Comisia (T-399/11, EU:T:2014:938), Tribunal a considerat în esență că nu era posibil să se constate că o măsură care constituie un avantaj fiscal denatura concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acest avantaj era accesibil tuturor întreprinderilor supuse la plata impozitului pe profit în statul membru care a adoptat măsura în cauză. Tribunalul a considerat că avantajul conferit de o măsură fiscală națională cu aplicabilitate generală era accesibil oricărei întreprinderi atunci când era imposibil să se identifice o categorie de întreprinderi exclusă de la beneficiul măsurii sau, corolarul acesteia, o categorie de întreprinderi la care se limita beneficiul măsurii (punctele 38-49, 56 și 83-85).

- 79 Or, Tribunalul a considerat că avantajul conferit de măsura în litigiu era accesibil tuturor întreprinderilor supuse la plata impozitului pe profit în Spania care aleg să achiziționeze titluri de participare în societăți nerezidente. Astfel, Tribunalul a arătat că orice întreprindere putea face în mod liber o asemenea alegere fără ca, printre altele, sectorul de activitate al întreprinderii sau dimensiunea sa să exercite vreo constrângere în această privință și că aceeași întreprindere putea în mod succesiv sau concomitent să achiziționeze titluri de participare în societăți rezidente și în societăți nerezidente (Hotărârea din 7 noiembrie 2014, Banco Santander și Santusa/Comisia, T-399/11, EU:T:2014:938, punctele 57-65).
- 80 Pe baza unei asemenea constatări privind accesibilitatea măsurii în litigiu, Tribunalul, punând în aplicare raționamentul prezentat la punctul 78 de mai sus, a concluzionat că, pentru a constata că măsura în litigiu era selectivă, Comisia nu se putea limita să arate că aceasta constituia o excepție de la un sistem de referință, că de măsura respectivă beneficiau numai întreprinderile care efectuează operațiunile la care se referă și că „urmăr[ea] promovarea exportului de capital”.
- 81 Prin Hotărârea World Duty Free, Curtea a invalidat raționamentul prezentat la punctul 78 de mai sus, considerând că introducea o cerință suplimentară, referitoare la identificarea unei categorii specifice de întreprinderi care pot fi distinse pe baza unor caracteristici specifice, care nu putea fi dedusă din jurisprudență (a se vedea punctele 69-71 și 78).
- 82 Astfel, Curtea a statuat că o condiție de aplicare sau de obținere a unui ajutor fiscal putea constitui un temei pentru caracterul selectiv al ajutorului amintit dacă respectiva condiție conducea la operarea unei diferențieri între întreprinderi care se află, în raport cu obiectivul urmărit de regimul comun care constituie cadrul de referință, într-o situație de fapt și de drept comparabilă și dacă, prin urmare, condiția menționată evidenția o discriminare față de întreprinderile care erau excluse (Hotărârea World Duty Free, punctul 86). De asemenea, Curtea a arătat că faptul că întreprinderile rezidente, atunci când efectuează achiziții de titluri de participare în societăți cu domiciliul fiscal în Spania, nu pot obține avantajul prevăzut de măsura în litigiu putea permite să se concluzioneze în sensul caracterului selectiv al acestei măsuri (Hotărârea World Duty Free, punctul 87).
- 83 Astfel, constatarea caracterului selectiv nu rezultă în mod necesar din imposibilitatea anumitor întreprinderi de a beneficia de avantajul prevăzut de măsura în cauză ca urmare a unor constrângeri juridice, economice sau practice care le împiedică să efectueze operațiunea care condiționează acordarea acestui avantaj, ci poate rezulta din simpla constatare că există o operațiune care, deși este comparabilă cu cea care condiționează acordarea avantajului în cauză, nu dă dreptul la acesta. Rezultă că o măsură fiscală poate fi selectivă chiar dacă orice întreprindere poate alege liber să efectueze operațiunea care condiționează acordarea avantajului prevăzut de această măsură.
- 84 Astfel, s-a pus accentul pe o noțiune de selectivitate bazată pe distincția dintre întreprinderi care aleg să efectueze anumite operațiuni și alte întreprinderi care aleg să nu le efectueze, iar nu pe distincția dintre întreprinderi în raport cu propriile caracteristici.
- 85 Prin urmare, revine Tribunalului sarcina de a pune în aplicare acest raționament în privința măsurii în litigiu.
- 86 Or, este imposibil să nu se constate că măsura în litigiu conferă avantaje întreprinderilor impozabile în Spania care au ales să achiziționeze titluri de participare în societăți nerezidente în raport cu întreprinderile impozabile în Spania care au ales să achiziționeze titluri de participare în societăți rezidente.
- 87 Astfel, întreprinderile impozabile în Spania nu pot, atunci când efectuează o operațiune de achiziționare a unor titluri de participare într-o societate rezidentă, să obțină, pentru această operațiune, avantajul prevăzut de măsura în litigiu.

- 88 În acest mod, atunci când o întreprindere impozabilă în Spania a ales să achiziționeze titluri de participare într-o societate nerezidentă, întreprinderea respectivă este, în acest caz – în cadrul delimitat de operațiunea respectivă –, favorizată în raport cu orice altă întreprindere, inclusiv ea însăși (a se vedea punctul 79 de mai sus), care ar alege să procedeze la achiziționarea unor titluri de participare într-o societate rezidentă.
- 89 Din considerațiile care precedă rezultă că o măsură fiscală națională precum măsura în litigiu, care conferă un avantaj a cărui acordare este condiționată de efectuarea unei operațiuni economice, poate fi selectivă inclusiv în cazul în care, având în vedere caracteristicile operațiunii în cauză, orice întreprindere poate să aleagă în mod liber să efectueze această operațiune.
- 90 Prima critică invocată de reclamante, care se întemeiază în esență pe faptul că orice întreprindere poate beneficia de avantajul conferit de măsura în litigiu, trebuie, așadar, respinsă, fără să fie necesar să se admită cererile de măsuri de organizare a procedurii formulate de reclamante în acest sens, întrucât se prezumă că respectivele măsuri permit să se demonstreze că orice întreprindere poate beneficia de avantajul conferit de măsura în litigiu.

b) Cu privire la existența unei derogări

- 91 Prin intermediul celei de a doua critici, reclamantele contestă aplicarea de către Comisie, în speță, a primelor două etape ale metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, în urma cărora este posibil să se stabilească dacă există o derogare de la un regim fiscal comun sau normal, cu alte cuvinte o diferențiere între operațiunile care se află, în raport cu obiectivul urmărit de acest regim, într-o situație de fapt și de drept comparabilă. Acestea contestă în esență elementele de comparație luate în considerare de Comisie în cadrul celor două etape.
- 92 Revine, așadar, Tribunalului sarcina de a aprecia dacă Comisia a pus în mod corect în aplicare primele două etape ale metodei de analiză menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, și anume identificarea unui regim fiscal național comun (prima etapă) și constatarea unei derogări de la acest regim fiscal (a doua etapă).

1) Cu privire la prima etapă

- 93 Astfel cum s-a arătat la punctul 68 de mai sus, Comisia a reținut drept cadru de referință pentru analiza selectivității tratamentul fiscal al fondului comercial și nu a delimitat acest cadru doar la tratamentul fiscal al fondului comercial financiar. Aceasta a apreciat astfel că situațiile în care fondul comercial financiar putea fi amortizat nu ar acoperi întreaga categorie de contribuabili care se află într-o situație similară în fapt și în drept. Prin urmare, aceasta nu a limitat, în decizia atacată, examinarea criteriului selectivității doar la achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente.
- 94 Cu toate acestea, în opinia reclamantelor, chiar dacă întreprinderile spaniole pot efectua, fără dificultăți, o combinaie cu societăți rezidente, ceea ce le permite să beneficieze de o amortizare a fondului comercial, ele se confruntă cu dificultăți care le împiedică să efectueze o combinaie și, prin urmare, să beneficieze de această amortizare pentru operațiunile care privesc societățile nerezidente, în special în statele care nu sunt membre ale Uniunii. În funcție de tipul operațiunilor în cauză, întreprinderile s-ar afla, așadar, în situații de drept și de fapt diferite care justifică un tratament fiscal diferit. Prin urmare, nu ar fi posibil să se considere că măsura în litigiu, care se aplică numai în privința achiziționării unor titluri de participare în societăți nerezidente, ar introduce o diferențiere între operațiunile care se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă.

- 95 Argumentația reclamantelor determină Tribunalul să ridice problema relevanței cadrului de referință ales de Comisie în speță, acesta din urmă trebuind, în opinia lor, să se limiteze, date fiind unele obstacole în calea combinărilor transfrontaliere, la măsura în litigiu, care se aplică numai în privința achiziționării unor titluri de participare în societăți nerezidente.
- 96 Se pune în discuție în cauză identificarea unui regim fiscal național comun, cu alte cuvinte prima dintre cele trei etape ale metodei a cărei punere în aplicare este prevăzută de Curte în scopul examinării caracterului selectiv sau neselectiv al unei măsuri fiscale naționale (a se vedea punctele 61 și 62 de mai sus).
- 97 În primul rând, este necesar să se arate că această primă etapă este menționată la punctul 16 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor privind ajutorul de stat în cazul măsurilor referitoare la impozitarea directă a activităților economice (JO 1998, C 384, p. 3, Ediție specială, 08/vol. 3, p. 151, denumită în continuare „Comunicarea din 1998”). La acest punct, se precizează că trebuie să se determine mai întâi sistemul comun aplicabil.
- 98 De altfel, în Comunicarea privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) [TFUE] (JO 2016, C 262, p. 1, denumită în continuare „Comunicarea din 2016”), Comisia arată că sistemul de referință reprezintă valoarea de referință față de care trebuie evaluat caracterul selectiv al unei măsuri (punctul 132).
- 99 În al doilea rând, trebuie să se sublinieze că, deși jurisprudența Curții a adus precizări care permit să se delimiteze întinderea geografică a cadrului de referință înaintea analizării legăturilor pe care le are cu măsura considerată a constitui un ajutor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, EU:C:2006:511, punctele 64-66; a se vedea de asemenea, în ceea ce privește o entitate administrativă care dispune de o competență normativă autonomă în raport cu cea a statului membru în cauză, Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctele 61 și 62), delimitarea materială a acestui cadru de referință, dimpotrivă, se efectuează, în principiu, în legătură cu măsura respectivă.
- 100 Astfel, în Hotărârea din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții (C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, punctul 50), în ceea ce privește o măsură care constă într-o scutire de impozitul pe profit de care beneficiau societățile cooperative de producție și de lucrări, Curtea a considerat că acest impozit, în ansamblu, constituia cadrul de referință, ținând seama de faptul că, pentru calcularea impozitului pe profit, baza de impozitare a beneficiarilor acestei măsuri se stabilea în același fel ca aceea a celorlalte tipuri de societăți, și anume în funcție de quantumul beneficiului net rezultat din desfășurarea activității întreprinderii la sfârșitul anului fiscal. Astfel, cadrul de referință a fost definit luând în considerare, pe de o parte, obiectul măsurii, care prezenta o legătură evidentă cu cel al cadrului de referință, și, pe de altă parte, situația beneficiarilor măsurii în cauză, care era comparabilă cu cea a altor persoane cărora li se aplica cadrul de referință.
- 101 În Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctele 63-67), în timp ce măsura în cauză rezerva un avantaj anumitor întreprinderi, permițându-le să monetizeze valoarea economică a reducerilor de emisii de oxizi de azot pe care le realizau, Curtea a admis ca acel cadru de referință să fie definit în esență prin lipsa menționării acestei măsuri în texte normative care aveau totuși un obiectiv de mediu analog obiectivului său. Aceasta a precizat astfel că respectivul cadru de referință era constituit din „legi care privesc protecția mediului și poluarea atmosferică și care nu prevăd măsura în cauză”.
- 102 În aceste două cauze, Curtea a considerat că exista un sistem al cărui obiect prezenta o legătură cu cel al măsurii în cauză și care, chiar dacă era mai puțin favorabil decât această măsură, se aplica totuși unor operatori care se află în situații comparabile cu cea a beneficiarilor acestei măsuri. În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții (C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, punctul 50), acești operatori erau celelalte societăți supuse la plata impozitului pe

profit a căror bază de impozitare se stabilea în același fel ca aceea a societăților cooperative de producție și de lucrări. În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 64), era vorba despre întreprinderi care emit oxizi de azot cărora nu li se aplica măsura în cauză, dar cărora, însă, la fel ca întreprinderilor cărora li se aplica această măsură, li se impuneau obligații în materie de limitare sau de reducere a emisiilor de oxizi de azot.

- 103 Astfel, rezultă din jurisprudență că, pe lângă existența unei legături între obiectul măsurii în cauză și cel al regimului normal, examinarea caracterului comparabil al situațiilor vizate de această măsură și al situațiilor care țin de regimul respectiv permite de asemenea delimitarea din punct de vedere material a domeniului de aplicare al regimului menționat.
- 104 De altfel, caracterul comparabil al acestor situații permite de asemenea să se concluzioneze în sensul existenței unei derogări (a se vedea punctul 61 de mai sus), atunci când situațiile care țin de măsura în litigiu sunt tratate într-un mod diferit de cele care țin de regimul normal, deși sunt comparabile.
- 105 Astfel, un raționament de ansamblu privind primele două etape ale metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus poate, în anumite cazuri, să conducă la stabilirea în același timp a regimului normal și a existenței unei derogări.
- 106 Cu toate acestea, trebuie să se precizeze că, în Hotărârea din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții (C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, punctele 54-61), Curtea a continuat analiza cu examinarea caracteristicilor particulare ale societăților cooperative de producție și de lucrări și a concluzionat, la sfârșitul acestei analize, care se aseamăna în acest caz cu cea efectuată în cursul celei de a doua etape a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, că nu se poate considera, în principiu, că aceste societăți se află într-o situație de drept și de fapt comparabilă cu cea a societăților comerciale.
- 107 În al treilea rând, tot potrivit jurisprudenței Curții, caracterul comparabil al situațiilor care permite, în cadrul primei etape a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, să se delimiteze din punct de vedere material regimul normal se apreciază în raport cu obiectivul urmărit de acest regim.
- 108 Astfel, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții (C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, punctul 50), Curtea a concluzionat prin examinarea situației operatorilor în raport cu obiectivul impozitului pe profit în sensul caracterului comparabil al situației societăților cooperative de producție și de lucrări și al situației celorlalte societăți. Astfel, în timp ce obiectivul acestui impozit este impozitarea beneficiilor societăților (punctul 54), stabilirea bazei de impozitare a societăților cooperative și a celei a celorlalte societăți, care este o primă etapă necesară în scopul stabilirii impozitului, se efectua în același fel (punctul 50).
- 109 În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctele 63, 64 și 67), altor societăți în afara celor care beneficiau de măsura în litigiu, care emiteau de asemenea oxizi de azot, li se impuneau, în consecință, prin „legi care privesc protecția mediului și poluarea atmosferică” (a se vedea punctul 101 de mai sus), aceleași obligații în materie de limitare sau de reducere a emisiilor de oxizi de azot. Prin urmare, aceste alte societăți se aflau, în raport cu obiectivul de protecție a mediului urmărit nu numai prin măsura în litigiu, ci mai ales prin legile respective, care constituiau regimul normal, într-o situație comparabilă cu cea a societăților care beneficiază de măsura în litigiu.
- 110 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se stabilească dacă, în speță, în raport cu obiectivul regimului normal identificat de Comisie, al cărui obiect trebuie să aibă legătură cu cel al măsurii în litigiu, întreprinderile care achiziționează titluri de participare în societăți rezidente și cele care achiziționează titluri de participare în societăți nerezidente se află, astfel cum susțin reclamantele, în situații de drept și de fapt care nu sunt comparabile și care sunt atât de diferite, încât regimul normal ar fi trebuit să se limiteze la măsura în litigiu.

- 111 În această privință, trebuie să se arate că măsura în litigiu permite amortizarea, în scopuri fiscale, a fondului comercial care provine din achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente.
- 112 Conform sistemului fiscal spaniol, baza de impozitare se calculează din situația contabilă, la care se aduc ulterior ajustări prin aplicarea unor norme fiscale [considerentele (49) și (121) ale deciziei atacate].
- 113 Or, una dintre aceste norme fiscale, al cărei obiect are legătură cu cel al măsurii în litigiu, prevede amortizarea fondului comercial.
- 114 Potrivit acestei norme, amortizarea fondului comercial este posibilă în cazul unei „combinări de întreprinderi”, cu alte cuvinte într-o accepțiune largă a acestei expresii, atât ca urmare a unei achiziționări sau a unei contribuții a activelor deținute de întreprinderi independente, cât și în urma unei operațiuni de concentrare sau de scindare [considerentele (28) și (123) ale deciziei atacate].
- 115 Trebuie să se precizeze că nu se poate deduce din dispozițiile articolului 89 alineatul 3 din Legea spaniolă privind impozitul pe profit că întreprinderile ar putea, în afara ipotezei în care se aplică măsura în litigiu, să beneficieze de amortizarea fondului comercial pentru simple achiziții de titluri de participare. Astfel, după cum arată Regatul Spaniei însuși în observațiile sale, în temeiul acestor dispoziții, în cazul în care o întreprindere achiziționează titluri de participare într-o societate, i se permite să amortizeze fondul comercial referitor la respectiva achiziție numai în cazul în care aceasta fuzionează ulterior cu societatea-țintă. Fuziunea, care este o formă de combinare de întreprinderi – singura, de altfel, luată în considerare de Comisie într-o accepțiune restrânsă a acestei expresii [considerentul (32) al deciziei atacate] pe care o utilizează atunci când se limitează la cazul achizițiilor de titluri de participare [considerentele (29) și (36) ale deciziei atacate] –, este, așadar, o condiție necesară pentru amortizarea fondului comercial.
- 116 Din considerațiile care precedă rezultă că numai o combinare de întreprinderi permite amortizarea fondului comercial în scopuri fiscale. Este necesar să se sublinieze de asemenea că tratamentul fiscal la care este supus astfel fondul comercial se aplică indiferent de operațiunile transfrontaliere și de operațiunile interne ale Regatului Spaniei.
- 117 Or, în conformitate cu logica contabilă, tratamentul fiscal al fondului comercial se organizează pe baza criteriului întemeiat pe existența sau inexistența unei combinări de întreprinderi.
- 118 Astfel, o combinare de întreprinderi rezultă dintr-o achiziție sau dintr-o contribuție a activelor deținute de întreprinderi independente sau chiar dintr-o concentrare sau dintr-o scindare (a se vedea punctul 114 de mai sus). În urma acestor operațiuni, un fond comercial, care reprezintă diferența dintre costul de achiziție și valoarea de piață a activelor astfel dobândite, apare ca activ necorporal separat în contabilitatea întreprinderii rezultate din combinare [considerentele (28) și (123) ale deciziei atacate].
- 119 Astfel, având în vedere principiile contabile pe care tratamentul fiscal al fondului comercial urmărește să le respecte, constatarea existenței unei combinări de întreprinderi, care conduce la contabilizarea acestui fond comercial, ceea ce permite ulterior amortizarea acestuia, este relevantă.
- 120 Este adevărat că, conform principiilor contabile spaniole, prețul plătit pentru achiziționarea unei întreprinderi în plus față de valoarea de piață a activelor care constituie această societate poate, chiar și în lipsa unei combinări de întreprinderi, să fie înregistrat în contabilitatea societății absorbante ca activ necorporal separat, atunci când aceasta din urmă preia controlul asupra întreprinderii-țintă. Trebuie să se prezinte în acest caz, în cadrul unei consolidări a conturilor, situația globală a unui grup de societăți supuse unui control unitar [considerentele (27) și (121) ale deciziei atacate].

- 121 Cu toate acestea, faptul că o întreprindere a dobândit titluri de participare într-o societate rezidentă sau într-o societate nerezidentă nu are legătură cu înregistrarea fondului comercial în contabilitatea întreprinderii și, prin urmare, cu obiectivul tratamentului fiscal al fondului comercial.
- 122 În această privință, nu prezintă importanță faptul că ar putea exista obstacole în calea combinării transfrontaliere. Astfel, obiectivul tratamentului fiscal al fondului comercial este acela de a asigura o anumită coerență între tratamentul fiscal al fondului comercial și tratamentul său contabil, ceea ce justifică amortizarea fondului comercial atunci când acesta rezultă dintr-o combinație de întreprinderi (a se vedea punctele 117 și 119 de mai sus). Prin urmare, tratamentul fiscal al fondului comercial nu urmărește să compenseze existența unor obstacole în calea combinării transfrontaliere sau să asigure o egalitate de tratament între diferitele tipuri de achiziții de titluri de participare.
- 123 În consecință, întreprinderile care achiziționează titluri de participare în societăți nerezidente se află, în raport cu obiectivul urmărit de tratamentul fiscal al fondului comercial, într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a întreprinderilor care achiziționează titluri de participare în societăți rezidente.
- 124 Prin urmare, în mod întemeiat Comisia nu a limitat, în cadrul primei etape a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, examinarea criteriului selectivității doar la achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente și a reținut astfel, pentru regimul normal, tratamentul fiscal al fondului comercial, iar nu tratamentul fiscal al fondului comercial financiar instituit prin măsura în litigiu (a se vedea punctul 68 de mai sus).
- 125 Trebuie să se adauge că măsura în litigiu, permițând amortizarea fondului comercial pentru achiziții de titluri de participare în societăți nerezidente, fără să existe o combinație de întreprinderi, aplică acestor operațiuni un tratament diferit de cel care se aplică în privința achiziționării unor titluri de participare în societăți rezidente, în condițiile în care aceste două tipuri de operațiuni se află, în raport cu obiectivul urmărit de regimul normal, în situații de drept și de fapt comparabile. Prin urmare, din acest stadiu al analizei, se poate arăta că Comisia a constatat în mod întemeiat, în cadrul celei de a doua etape a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, că măsura în litigiu deroga de la regimul normal (Hotărârea World Duty Free, punctul 57).
- 126 Din considerațiile care precedă rezultă că trebuie să se respingă critica reclamantelor nu numai în măsura în care privește prima etapă a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, ci și în măsura în care privește cea de a doua etapă a acesteia, ceea ce confirmă existența unor legături între aceste două etape sau chiar, uneori, precum în speță, a unui raționament comun (a se vedea punctul 105 de mai sus).
- 127 Cu toate acestea, în pofida existenței unui regim fiscal în legătură cu măsura în litigiu și în raport cu obiectivul căruia operațiuni, care nu beneficiază de această măsură, se găsesc într-o situație comparabilă cu cea a operațiunilor care beneficiază de măsura respectivă, trebuie să se examineze de asemenea dacă măsura în litigiu ar putea, având în vedere caracteristicile proprii și, prin urmare, independent de orice analiză comparativă, să constituie, în sine, un cadru de referință autonom, astfel cum susțin reclamantele.
- 128 În această privință, trebuie să se arate că o măsură poate constitui propriul său cadru de referință atunci când instituie un regim fiscal clar delimitat, care urmărește obiective specifice și se distinge astfel de orice alt regim fiscal aplicat în statul membru în cauză. Într-o asemenea ipoteză, în vederea aprecierii condiției selectivității, trebuie să se stabilească în acest caz dacă anumiți operatori sunt excluși din domeniul de aplicare al măsurii, în timp ce, în raport cu obiectivul pe care îl urmărește, acești operatori se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a operatorilor cărora li se aplică (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 martie 2012, British Aggregates/Comisia, T-210/02 RENV, EU:T:2012:110, punctele 51, 63, 67 și 71-75).

- 129 În ceea ce privește o măsură care nu instituie un regim fiscal clar delimitat, ci face parte dintr-un ansamblu juridic mai larg, avocatul general Warner, în Concluziile prezentate în cauza Italia/Comisia (173/73, EU:C:1974:52, p. 728), a adus precizări care, deși privesc un sistem național de securitate socială, se pot aplica în mod util în materie fiscală pentru a se determina dacă se poate considera că o asemenea măsură constituie, prin ea însăși, un cadru de referință autonom.
- 130 Potrivit avocatului general Warner, o reformă generală a sistemului de securitate socială dintr-un stat membru, care are ca efect, cu titlu incident, reducerea nivelului contribuțiilor angajatorului, ar putea fi, ca atare, străină de domeniul de aplicare al dispozițiilor referitoare la ajutoarele de stat. Cu toate acestea, în opinia sa, măsura în discuție în cauza respectivă nu constituia o astfel de reformă și nici nu reprezenta un element al unei reforme de această natură, ci urmărea doar să soluționeze o problemă specifică. Prin urmare, astfel cum a confirmat Curtea în Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia (173/73, EU:C:1974:71), aceasta intra sub incidența dispozițiilor referitoare la ajutoarele de stat.
- 131 Abordarea expusă de avocatul general Warner în Concluziile prezentate în cauza Italia/Comisia (173/73, EU:C:1974:52, p. 728) conduc la un temei constând în caracterul sistematic și general al unei măsuri pentru a o exclude din domeniul de aplicare al dispozițiilor referitoare la ajutoarele de stat.
- 132 În lipsa altor precizări aduse în jurisprudență cu privire la metoda care permite identificarea, în cadrul unui ansamblu mai larg, a unui regim autonom susceptibil să constituie un cadru de referință, este utilă raportarea, cu titlu indicativ, la comunicările adoptate de Comisie în materie.
- 133 De altfel, o abordare similară cu cea adoptată de avocatul general Warner este prezentată la punctul 133 din Comunicarea din 2016, din care reiese că sistemul de referință este compus dintr-un set coerent de norme care se aplică în general, pe baza unor criterii obiective, tuturor întreprinderilor care intră sub incidența domeniului său de aplicare, astfel cum este definit prin obiectivul acestuia.
- 134 Se poate arăta de asemenea că punctul 13 din Comunicarea din 1998 prevede, pentru a diferenția ajutoarele de stat de măsurile generale, două categorii de măsuri generale, și anume, pe de o parte, „măsurile fiscale de natură pur tehnică (de exemplu, stabilirea ratei de impozitare, normele de amortizare și normele referitoare la reportarea pierderilor; dispozițiile de prevenire a dublei impozitări sau a evaziunii fiscale)” și, pe de altă parte, „măsurile ce urmăresc obiectivele politicii economice generale printr-o reducere a sarcinii fiscale legate de anumite costuri de producție”.
- 135 În speță, măsura în litigiu nu este decât o modalitate specifică de aplicare a unui impozit mai amplu, impozitul pe profit, și nu instituie, prin urmare, un regim fiscal clar delimitat (a se vedea punctul 128 de mai sus). Prin urmare, trebuie să se aplice considerațiile prezentate la punctele 129-134 de mai sus.
- 136 În această privință, trebuie să se arate că măsura în litigiu nu introduce, astfel cum precizează în mod întemeiat Comisia în considerentul (124) al deciziei atacate, o nouă normă generală de sine stătătoare referitoare la amortizarea fondului comercial, ci o excepție de la norma generală potrivit căreia doar combinările de întreprinderi pot conduce la amortizarea fondului comercial, considerându-se că această excepție remediază, potrivit Regatului Spaniei, efectele defavorabile pentru achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente pe care le-ar genera aplicarea normei generale.
- 137 Astfel, în primul rând, măsura în litigiu rezervă beneficiul amortizării fondului comercial doar achiziționării unor titluri de participare în societăți nerezidente. Prin urmare, aceasta nu face din operațiunea care constă în achiziționarea unor titluri de participare un nou criteriu general care ar organiza tratamentul fiscal al fondului comercial, ceea ce ar putea permite să se considere că măsura în litigiu ar fi o „măsură fiscală de natură pur tehnică” în sensul punctului 13 din Comunicarea din 1998.

- 138 În al doilea rând, în observațiile sale prezentate în decizia atacată, Regatul Spaniei a arătat că măsura în litigiu a fost adoptată ca urmare a faptului că ar exista obstacole, în special juridice, care împiedică investitorii spanioli să efectueze combinări transfrontaliere de întreprinderi și, așadar, să beneficieze de amortizarea fondului comercial permisă de dreptul fiscal spaniol în ipoteza unei asemenea combinări, în condițiile în care aceștia ar putea proceda, fără dificultăți, la combinări într-un context național [considerentele (60) și (94) ale deciziei atacate]. Prin urmare, măsura în litigiu urmărește, în opinia autorului său, doar să îndrepte o situație, considerată nesatisfăcătoare, care ar fi fost creată de regimul referitor la tratamentul fiscal al fondului comercial. Aceasta nu constituie, așadar, o reformă a impozitului pe profit autonomă în raport cu acest regim.
- 139 În plus, întrucât aceasta are ca obiect soluționarea unei probleme specifice, aceea a presupuselor efecte ale obstacolelor în calea combinărilor transfrontaliere asupra tratamentului fiscal al fondului comercial, nu se poate considera că măsura în litigiu urmărește un obiectiv de politică economică generală în sensul punctului 13 din Comunicarea din 1998.
- 140 În consecință, pentru a relua termenii utilizați de avocatul general Warner în Concluziile prezentate în cauza Italia/Comisia (173/73, EU:C:1974:52, p. 728), măsura în litigiu, care urmărește doar soluționarea unei probleme specifice, nu este o reformă generală.
- 141 Din considerațiile care precedă rezultă că sistemul de referință nu se poate limita la măsura în litigiu. Acest lucru confirmă că tratamentul fiscal al fondului comercial constituie, astfel cum a reținut în mod întemeiat Comisia în decizia atacată, sistemul de referință relevant în speță (a se vedea punctul 124 de mai sus).
- 142 În raport cu considerațiile care precedă și în special cu cele care figurează la punctele 122 și 139 de mai sus, critica reclamantelor întemeiată pe existența unor obstacole în calea combinărilor transfrontaliere trebuie respinsă, în măsura în care urmărește să repună în discuție cadrul de referință reținut de Comisie.

2) Cu privire la a doua etapă

- 143 Reclamantele susțin că Comisia, care, în opinia acestora, era obligată să demonstreze că achiziționarea unor titluri de participare în societăți rezidente și achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente erau comparabile în raport cu obiectivul neutralității fiscale urmărit de măsura în litigiu, nu și-a îndeplinit această obligație.
- 144 În ceea ce privește cea de a doua etapă a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, deși Curtea, în Hotărârea din 8 noiembrie 2001, *Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, punctul 41), s-a referit la obiectivul urmărit de „măsura în cauză”, aceasta s-a referit ulterior la obiectivul urmărit de „regimul juridic” în care se înscrie această măsură (Hotărârea din 29 aprilie 2004, *GIL Insurance și alții*, C-308/01, EU:C:2004:252, punctul 68, Hotărârea din 3 martie 2005, *Heiser*, C-172/03, EU:C:2005:130, punctul 40, Hotărârea din 6 septembrie 2006, *Portugalia/Comisia*, C-88/03, EU:C:2006:511, punctul 54, și Hotărârea din 21 decembrie 2016, *Comisia/Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 54). În Hotărârea *World Duty Free*, pronunțată în Marea Cameră, Curtea s-a referit, chiar mai explicit, la obiectivul urmărit de regimul fiscal comun sau normal aplicabil în statul membru în cauză (punctul 57).
- 145 Trebuie să se arate că, având în vedere această jurisprudență, exercițiul de comparație necesar în scopul aplicării celei de a doua etape a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus se aseamănă în prezent, în mare măsură, cu cel utilizat de Curte și în scopul definirii domeniului de aplicare material al cadrului de referință (a se vedea punctele 103-109 și 126 de mai sus).

- 146 În conformitate cu jurisprudența menționată la punctul 144 de mai sus, în special Hotărârea World Duty Free cu privire la care părțile și-au putut prezenta, potrivit principiului contradictorialității, observațiile, este necesar să se țină seama de obiectivul regimului comun în ansamblu.
- 147 Or, trebuie să se constate că obiectivul urmărit de regimul normal nu este acela de a permite întreprinderilor să beneficieze de avantajul fiscal reprezentat de amortizarea fondului comercial atunci când întâmpină dificultăți care le împiedică să procedeze la o combinație de întreprinderi (a se vedea punctele 117-122 de mai sus).
- 148 Este mai degrabă măsura în litigiu cea care urmărește acest obiectiv prin remedierea existenței unor obstacole în calea combinării transfrontaliere și permiterea astfel, potrivit Regatului Spaniei, a garantării respectării principiului neutralității fiscale (a se vedea punctul 138 de mai sus).
- 149 Argumentul reclamantelor referitor la existența unor obstacole în calea combinărilor transfrontaliere, care se întemeiază, contrar susținerilor acestora, pe obiectivul măsurii în litigiu, iar nu pe cel al regimului normal, trebuie respins, așadar, ca inoperant în stadiul examinării celei de a doua etape a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus. În schimb, acesta va fi examinat din nou în cadrul celei de a treia critici, care privește cea de a treia etapă a metodei respective.
- 150 În plus, trebuie amintit că regimul normal nu prevede amortizarea fondului comercial decât în cazul combinării de întreprinderi și că măsura în litigiu, prin permiterea acestei amortizări pentru achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente, aplică acestor operațiuni un tratament diferit de cel care se aplică achizițiilor de titluri de participare în societăți rezidente, în condițiile în care aceste două tipuri de operațiuni se află, în raport cu obiectivul urmărit de regimul normal, în situații de drept și de fapt comparabile. Prin urmare, măsura în litigiu introduce o derogare de la acest regim, astfel cum a apreciat Comisia în mod întemeiat (a se vedea punctul 125 de mai sus).
- 151 Critica reclamantelor trebuie, așadar, respinsă.
- 152 Concluzia prezentată la punctul 151 de mai sus nu poate fi repusă în discuție de jurisprudența invocată de reclamante.
- 153 Astfel, în primul rând, în ceea ce privește Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctele 61 și 62), regulamentul referitor la taxele de aeroport, în discuție în această cauză, fusese adoptat de un aeroport, în cadrul competenței sale autonome de reglementare, și, prin urmare, nu se putea considera că ar constitui o derogare de la un regim aplicabil tuturor aeroporturilor. Contextul cauzei în care s-a pronunțat această hotărâre nu are, așadar, nicio legătură cu situația de fapt din speță.
- 154 În al doilea rând, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), avantajul acordat consta într-un drept de acces preferențial la benzile pentru circulația autobuzelor de care beneficiau taxiurile, iar nu și autoturismele turistice cu șofer (punctul 63). În raport cu obiectivul măsurii în cauză, și anume acela de a asigura un sistem de transport sigur și eficient (punctul 50), faptul că doar taxiurile pot solicita sau aștepta pasageri fără rezervare prealabilă (punctul 5) și că anumite obligații, în special faptul că trebuie să fie ușor de recunoscut și în măsură să transporte persoane care se deplasează în scaun rulant (punctul 60), se impun doar lor a permis Curții să concluzioneze că taxiurile nu se aflau într-o situație comparabilă cu cea a autoturismelor turistice cu șofer (punctul 61).
- 155 De asemenea, în ceea ce privește Hotărârea din 29 martie 2012, 3M Italia (C-417/10, EU:C:2012:184), măsura în discuție în această cauză era aplicabilă anumitor contribuabili care, în raport cu obiectivul urmărit de această măsură, care fusese instituită pentru a asigura o soluționare a celor mai vechi

proceduri judiciare în materie fiscală care respectă principiul termenului rezonabil, nu se aflau în aceeași situație ca alți contribuabili care erau părți în proceduri mai recente cu administrația fiscală (punctele 40-42).

- 156 Astfel, este adevărat că, în aceste două hotărâri, Curtea a luat în considerare obiectivul măsurii considerate a conferi avantajul în discuție, iar nu, într-o perspectivă mai amplă, pe acela al regimului în care se înscria această măsură, chiar dacă, în Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 55), Curtea a amintit că dintr-o jurisprudență constantă rezulta că articolul 107 alineatul (1) TFUE impune să se determine dacă, în cadrul unui anumit regim juridic, o măsură națională este de natură să favorizeze „anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri” în raport cu altele care, având în vedere obiectivul urmărit de regimul respectiv, se găsesc într-o situație de fapt și de drept comparabilă.
- 157 Cu toate acestea, în jurisprudența sa mai recentă, Curtea a precizat că trebuia să ia în considerare obiectivul regimului în care se încadrează măsura care conferă un avantaj, iar nu obiectivul acestei măsuri (a se vedea punctul 144 de mai sus).
- 158 În al treilea rând, în Hotărârea din 9 decembrie 1997, Tiercé Ladbroke/Comisia (C-353/95 P, EU:C:1997:596), Curtea a constatat că legiuitorul național a tratat în mod diferit pariurile organizate în Franța cu privire la cursele franceze de cele organizate în Franța cu privire la cursele externe, prevăzând că acestea din urmă erau supuse reținerilor legale și fiscale în vigoare în țările în care aceste curse erau organizate (punctele 2, 3 și 36).
- 159 Curtea a arătat, desigur, că cele două categorii de pariuri nu erau identice (Hotărârea din 9 decembrie 1997, Tiercé Ladbroke/Comisia, C-353/95 P, EU:C:1997:596, punctul 33), ceea ce poate trimite la un raționament care ține de cea de a doua etapă a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus.
- 160 Cu toate acestea, pentru a justifica o asemenea constatare, Curtea a subliniat în special că pariul reciproc este caracterizat de faptul că mizele constituiau o masă comună care, după aplicarea diferitor taxe, era distribuită câștigătorilor în mod egal, indiferent de originea pariurilor, ceea ce însemna că valoarea mizelor rezervată câștigătorilor nu poate varia în funcție de statele în care pariurile erau angajate. Aceasta a concluzionat în cauza respectivă că buna funcționare a unui asemenea sistem putea fi asigurată numai în cazul în care nivelul taxelor aplicate cuantumului mizelor pariurilor cu privire la o anumită cursă era cel din statul în care se desfășura cursa (punctul 34).
- 161 Prin urmare, Curtea a adoptat în această cauză o abordare care ține, în realitate, de cea de a treia etapă a metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, care se întemeiază pe examinarea justificării diferenței de tratament constatate.
- 162 În consecință, Hotărârea din 9 decembrie 1997, Tiercé Ladbroke/Comisia (C-353/95 P, EU:C:1997:596), nu poate fi invocată în mod util pentru a contesta modul în care Comisia a procedat în speță, în ceea ce privește primele două etape ale metodei menționate la punctele 61 și 62 de mai sus.
- 163 Pe de altă parte, circumstanțele proprii cauzei în care s-a pronunțat această hotărâre diferă de cele din cauza în discuție în speță. Astfel, în lipsa unor explicații suplimentare din partea reclamantelor, nu se poate deduce din recunoașterea de către Curte a unei diferențe de situații între pariurile organizate în Franța cu privire la cursele belgiene și cele organizate în Franța cu privire la cursele franceze (a se vedea punctul 159 de mai sus) existența unei diferențe de situații între achiziționarea unor titluri de participare în societăți rezidente și achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente.
- 164 În orice caz, concluzia la care a ajuns Tribunalul la punctul 151 de mai sus se întemeiază pe jurisprudența mai recentă a Curții prezentată la punctul 144 de mai sus.
- 165 Din considerațiile care precedă rezultă că trebuie să se respingă prezenta critică.

c) Cu privire la caracterul justificat al măsurii în litigiu în raport cu natura și cu economia sistemului din care face parte (a treia etapă)

- 166 Cu titlu subsidiar, reclamantele susțin că derogarea introdusă prin măsura în litigiu este justificată în raport cu natura și cu economia sistemului din care face parte. Acestea se referă astfel la cea de a treia etapă a metodei de analiză menționate la punctele 61 și 62 de mai sus.
- 167 Astfel cum s-a amintit la punctul 62 de mai sus, Curtea a statuat că, în cadrul celei de a treia etape a metodei de analiză menționate la punctele 61 și 62 de mai sus, noțiunea de „ajutor de stat” nu vizează măsurile care introduc o diferențiere între întreprinderi care se află, în raport cu obiectivul urmărit de regimul normal, într-o situație de fapt și de drept comparabilă și, în consecință, *a priori* selective, atunci când statul membru în cauză reușește să demonstreze că această diferențiere este justificată întrucât rezultă din natura sau din economia sistemului din care fac parte.
- 168 În această privință, este necesar să se amintească faptul că trebuie stabilită o distincție între, pe de o parte, obiectivele atribuite unei măsuri fiscale sau unui regim fiscal special și care le sunt exterioare și, pe de altă parte, mecanismele inerente sistemului fiscal însuși care sunt necesare pentru realizarea unor asemenea obiective. În consecință, scutirile fiscale care ar rezulta dintr-un obiectiv străin sistemului de impozitare din care fac parte nu pot fi sustrate condițiilor care decurg din articolul 107 alineatul (1) TFUE (Hotărârea din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții, C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, punctele 69 și 70).
- 169 La punctul 138 din Comunicarea din 2016, Comisia face trimitere, de altfel, la principiile de bază sau directe intrinseci ale sistemului fiscal în cauză sau chiar la mecanismele inerente sistemului și necesare pentru funcționarea și eficiența sistemului care sunt susceptibile să justifice, în sine, o derogare.
- 170 În speță, diferența de tratament între achiziționarea unor titluri de participare în societăți rezidente și achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente, introdusă de măsura în litigiu, ar permite, potrivit Regatului Spaniei, neutralizarea diferenței de tratament pe care regimul fiscal spaniol al fondului comercial ar institui-o în favoarea primei categorii și în detrimentul celei de a doua.
- 171 Diferențierea introdusă prin măsura în litigiu ar fi, așadar, justificată întrucât ar rezulta din principiul neutralității fiscale.
- 172 Or, principiul neutralității, care este recunoscut în dreptul fiscal spaniol [considerentul (138) al deciziei atacate], ține de mecanismele inerente unui sistem fiscal, astfel cum reiese, de altfel, din punctul 139 din Comunicarea din 2016, potrivit căruia principiul neutralității fiscale poate constitui o posibilă justificare pentru o derogare de la regimul normal.
- 173 Prin urmare, Regatul Spaniei se poate întemeia în mod util pe principiul neutralității fiscale în vederea justificării diferențierii introduse prin măsura în litigiu.
- 174 Trebuie să se arate că, numai într-un caz specific precum cel din speță, obiectivul avut în vedere de măsura în cauză poate fi invocat în mod util în cursul celei de a treia etape a metodei de analiză menționate la punctele 61 și 62 de mai sus.
- 175 Întrucât caracterul pertinent al justificării de către Regatul Spaniei a diferențierii introduse prin măsura în litigiu, și anume principiul neutralității fiscale, a fost admis, mai rămâne să se stabilească dacă măsura în litigiu este efectiv de natură să garanteze neutralitatea fiscală.

- 176 Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 107 alineatul (1) TFUE nu distinge în funcție de cauzele sau de obiectivele intervențiilor de stat, ci le definește în funcție de efectele lor (a se vedea 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 87 și jurisprudența citată).
- 177 În primul rând, trebuie amintit că, atunci când o derogare este identificată de Comisie, revine statului membru în cauză obligația de a demonstra că această derogare este justificată întrucât rezultă din natura sau din economia sistemului din care aceasta face parte (a se vedea punctul 62 de mai sus).
- 178 Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă, în speță, elementele prezentate de Regatul Spaniei și invocate de reclamante sunt suficiente pentru a justifica, contrar celor considerate de Comisie, derogarea constatată la punctul 150 de mai sus.
- 179 Reclamantele se întemeiază pe faptul că, potrivit Regatului Spaniei, măsura în litigiu urmărește să restabilească o situație de neutralitate fiscală, punând capăt unei diferențe de tratament nejustificate între, pe de o parte, întreprinderile care pot încheia, fără dificultăți, cu o societate rezidentă o fuziune care să le permită să beneficieze de amortizarea fondului comercial și, pe de altă parte, întreprinderile care se confruntă cu dificultăți de ordin juridic, în special în statele care nu sunt membre ale Uniunii, împiedicându-le să procedeze la o fuziune cu o societate nerezidentă și, prin urmare, să beneficieze de amortizarea fondului comercial.
- 180 Trebuie să se arate că măsura în litigiu, pentru a neutraliza diferența de tratament nejustificată care ar rezulta astfel din regimul normal, acordă beneficiul amortizării fondului comercial întreprinderilor care achiziționează titluri de participare în societăți nerezidente.
- 181 Măsura în litigiu se întemeiază astfel, în mod necesar, pe premisa potrivit căreia întreprinderile care doresc să efectueze fuziuni transfrontaliere și care nu pot face acest lucru din cauza unor obstacole, în special juridice, în calea combinării, achiziționează, în lipsa unei asemenea posibilități, titluri de participare în societăți nerezidente sau, cel puțin, păstrează titlurile de participare pe care le dețin deja.
- 182 În lipsa unei asemenea premise, nu s-ar putea considera astfel că de măsura în litigiu beneficiază întreprinderile care, potrivit Regatului Spaniei, fac obiectul unui tratament defavorabil nejustificat care rezultă din aplicarea regimului normal. Prin urmare, aceasta nu ar putea avea un efect de neutralizare.
- 183 Or, premisa menționată la punctul 181 de mai sus nu este stabilită.
- 184 Desigur, reclamantele susțin că, atunci când fuziunile transfrontaliere sunt imposibile din cauza unor obstacole prevăzute de legislațiile și de practicile administrative din statele în cauză, aceste operațiuni trebuie să fie organizate, în marea majoritate a cazurilor, prin intermediul achiziționării unor titluri de participare în societăți străine.
- 185 Cu toate acestea, o achiziționare de titluri de participare, spre deosebire de o fuziune, nu conduce la dizolvarea societății-țintă. Având în vedere această diferență și implicațiile sale juridice și economice, nu este evident că aceste două tipuri de operațiuni au drept scop atingerea acelorași obiective sau că acestea corespund unor strategii economice identice. Aceasta este cu atât mai mult situația în ceea ce privește achiziționarea unor titluri de participare minoritare care intră totuși, atunci când ating un prag de 5 %, în domeniul de aplicare al măsurii în litigiu. În consecință, nu se poate prezuma că o întreprindere care nu poate realiza o fuziune cu o societate achiziționează, în lipsa acestei fuziuni, titluri de participare în societatea respectivă.

- 186 Este chiar plauzibil că întreprinderile care doresc să efectueze o fuziune cu o societate nerezidentă și care se află în incapacitatea de a efectua o asemenea fuziune din cauza unor obstacole, în special juridice, în calea combinării renunță la achiziționarea sau la păstrarea titlurilor de participare în cadrul societății în cauză. Astfel, aceste întreprinderi, care sunt totuși cele care pot fi supuse unui tratament defavorabil, nu beneficiază de avantajul acordat prin măsura în litigiu.
- 187 Or, nu reiese din înscrisurile din dosar că Regatul Spaniei, căruia îi revine obligația de a demonstra că derogarea este justificată (a se vedea punctul 177 de mai sus), ar fi stabilit că întreprinderile care doresc să efectueze fuziuni transfrontaliere și care nu pot efectua asemenea fuziuni din cauza unor obstacole, în special juridice, în calea combinării achiziționează, în lipsa fuziunii, titluri de participare în societăți nerezidente sau, cel puțin, își păstrează titlurile de participare pe care le dețin deja.
- 188 De altfel, nici reclamantele nu au demonstrat aceasta.
- 189 Din considerațiile care precedă reiese că nu s-a demonstrat că de avantajul care rezultă din măsura în litigiu ar beneficia întreprinderile care sunt supuse unei diferențe de tratament pe care această măsură se presupune că o remediază. Prin urmare, efectele de neutralizare ale măsurii în litigiu nu au fost stabilite.
- 190 În această privință, se poate arăta că Comisia a arătat, în considerentul (106) al deciziei atacate, că măsura în litigiu era prea imprecisă și prea nediferențiată, deoarece nu stabilește nicio condiție, cum ar fi existența unor situații specifice, definite din punct de vedere juridic, care ar justifica un tratament fiscal diferit.
- 191 În al doilea rând, chiar presupunând că măsura în litigiu are drept consecință neutralizarea efectelor presupus penalizante ale regimului normal, ceea ce nu s-a stabilit, aceasta prezintă, astfel cum a arătat în mod întemeiat Comisia [considerentele (136), (138) și (139) ale deciziei atacate], un caracter disproporționat și, așadar, nejustificat.
- 192 Astfel, toate întreprinderile care achiziționează titluri de participare de cel puțin 5 % în societăți rezidente nu sunt în mod necesar menite să efectueze o fuziune cu aceste societăți și astfel să li se acorde beneficiul amortizării fondului comercial.
- 193 Mai întâi, o asemenea fuziune nu este întotdeauna posibilă. Aceasta este situația, de exemplu, atunci când întreprinderea în cauză nu are o participație care să îi confere controlul asupra societății cu care dorește să fuzioneze, iar ceilalți acționari ai acestei societăți se opun combinării.
- 194 În plus, chiar presupunând că o asemenea fuziune este posibilă, de amortizarea fondului comercial beneficiază numai întreprinderile care intenționează să efectueze o asemenea operațiune. Or, nu este cert că toate întreprinderile care au achiziționat titluri de participare, inclusiv majoritare, într-o societate rezidentă intenționează să efectueze o fuziune cu această societate ținând seama în special de faptul că nu este evident că o achiziție de titluri de participare și o fuziune urmăresc să atingă aceleași obiective sau că acestea corespund unor strategii economice identice (a se vedea punctul 185 de mai sus).
- 195 Cu toate acestea, toate întreprinderile care achiziționează titluri de participare în societăți nerezidente, deși nu au neapărat drept obiectiv să efectueze o fuziune, vor beneficia de amortizarea fondului comercial.
- 196 În această privință, Comisia a arătat în mod întemeiat, în considerentul (106) al deciziei atacate, că măsura în litigiu acoperea „o categorie largă de tranzacții într-un mod discriminatoriu, fapt care nu poate fi justificat prin diferențe obiective între contribuabili”.

- 197 Trebuie să se sublinieze de asemenea că circumstanța că întreprinderile care achiziționează titluri de participare în societăți rezidente pot beneficia mai ușor, în cazul în care doresc acest lucru, de amortizarea fondului comercial prin efectuarea unei fuziuni nu plasează aceste întreprinderi într-o situație la fel de avantajoasă precum întreprinderile care achiziționează titluri de participare în societăți nerezidente și care beneficiază în acest scop, în mod automat, de amortizarea fondului comercial.
- 198 Din considerațiile care precedă rezultă că aplicarea măsurii în litigiu conduce la tratarea în mod diferit a unor întreprinderi care se află cu toate acestea în situații comparabile.
- 199 Astfel, chiar presupunând că măsura în litigiu permite să se restabilească o anumită neutralitate fiscală pusă în discuție de regimul normal, ceea ce nu este stabilit (a se vedea punctul 189 de mai sus), efectele pe care le produce au, în orice caz, drept consecință faptul că aceasta nu poate fi considerată justificată în raport cu principiul neutralității fiscale, după cum a considerat în mod întemeiat Comisia în decizia atacată (a se vedea punctul 191 de mai sus).
- 200 În concluzie, așa cum rezultă din fiecare dintre cele două motive autonome prezentate în considerațiile care figurează la punctele 177-199 de mai sus, nu reiese din înscrisurile din dosar că derogarea introdusă prin măsura în litigiu este justificată din perspectiva principiului neutralității fiscale.
- 201 În condițiile în care sistemul de referință care trebuie reținut pentru a examina caracterul selectiv al măsurii în litigiu este tratamentul fiscal al fondului comercial (a se vedea punctul 141 de mai sus), iar măsura în litigiu introduce o derogare în raport cu acest sistem (a se vedea punctul 150 de mai sus), existența eventuală a unor obstacole în calea fuziunilor transfrontaliere nu este, având în vedere considerațiile care precedă, de natură să poată justifica derogarea introdusă prin măsura în litigiu.
- 202 Prin urmare, teza reclamantelor potrivit căreia măsura în litigiu este justificată în raport cu obiectivul neutralității fiscale trebuie respinsă, fără să fie necesar să se examineze argumentele lor referitoare la existența unor obstacole care fac imposibile sau dificile fuziunile transfrontaliere.
- 203 În consecință, nu este necesar nici să se admită cererile de măsuri de organizare a procedurii formulate de reclamante în acest sens, având în vedere că se consideră că măsurile respective permit să se stabilească existența unor obstacole care fac imposibile sau dificile fuziunile transfrontaliere.
- 204 Concluzia prezentată la punctul 202 de mai sus nu poate fi repusă în discuție de celelalte argumente invocate de reclamante.
- 205 În primul rând, potrivit reclamantelor, Comisiei îi revine sarcina de a face o distincție între achiziționarea unor titluri de participare în societăți nerezidente care implică o preluare a controlului și celelalte achiziționări de titluri de participare, pentru a declara că aplicarea măsurii în litigiu primelor achiziționări nu ar implica o calificare drept ajutor de stat.
- 206 Cu toate acestea, după cum s-a arătat la punctul 194 de mai sus, anumite întreprinderi achiziționează titluri de participare majoritare în societăți rezidente fără să dorească însă să efectueze o fuziune. Aceste întreprinderi sunt supuse astfel, ca urmare a măsurii în litigiu, unui tratament defavorabil în raport cu întreprinderile care achiziționează participații în societăți nerezidente, în condițiile în care acestea se află într-o situație comparabilă cu a lor. Acest tratament defavorabil arată lipsa de coerență introdusă prin măsura în litigiu în tratamentul fiscal al fondului comercial și pe care ar introduce-o inclusiv în cazul în care de aceasta ar beneficia numai achizițiile de titluri de participare majoritare în societăți nerezidente.
- 207 Cu titlu suplimentar, chiar presupunând că măsura în litigiu poate fi considerată ca fiind justificată pentru achiziționarea unor titluri de participare majoritare, trebuie să se constate că nu revine, în orice caz, Comisiei sarcina de a stabili, în cadrul deciziei atacate, condițiile de aplicare a măsurii în

litigiu, care i-ar fi putut permite, în anumite situații, să nu rețină calificarea drept ajutor. O asemenea problemă se referă, astfel, la dialogul dintre autoritățile spaniole și Comisie, în cadrul notificării schemei în cauză, care ar fi trebuit să aibă loc înainte de punerea ei în aplicare (Hotărârea din 9 septembrie 2009, *Diputación Foral de Álava și alții/Comisia*, T-227/01-T-229/01, T-265/01, T-266/01 și T-270/01, EU:T:2009:315, punctul 381).

- 208 Comisia s-a referit, în această privință, în mod întemeiat la jurisprudența citată la punctul 207 de mai sus în considerentele (107) și (118) ale deciziei atacate.
- 209 Este necesar să se adauge că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în cazul unei scheme de ajutoare, Comisia se poate limita să analizeze caracteristicile generale ale schemei în cauză, fără a fi obligată să examineze fiecare caz concret în care se aplică, în scopul de a verifica dacă schema amintită cuprinde elemente de ajutor (Hotărârea din 29 aprilie 2004, *Grecia/Comisia*, C-278/00, EU:C:2004:239, punctul 24, Hotărârea din 15 decembrie 2005, *Italia/Comisia*, C-66/02, EU:C:2005:768, punctul 91, și 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 122).
- 210 În această privință, reclamantele invocă Hotărârea din 22 noiembrie 2001, *Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie/Comisia* (T-9/98, EU:T:2001:271, punctul 117). Deși este adevărat că Tribunalul a considerat în această cauză că Comisia nu se putea limita să efectueze o analiză generală și abstractă a măsurii în cauză în speță, ci trebuia de asemenea să examineze cazul specific al reclamantei vizate în cauza respectivă, această soluție a fost adoptată în împrejurări foarte specifice, diferite de cele din prezentul litigiu, întrucât, în primul rând, adoptarea măsurii în cauză fusese motivată în special de particularitățile situației reclamantei, în al doilea rând, în cursul procedurii administrative, această situație particulară făcuse obiectul nu doar al unor observații scrise din partea guvernului german și a societății-mamă a reclamantei vizate în cauza menționată, ci și al unor discuții detaliate între acest guvern și Comisie, și, în al treilea rând, guvernul german îi propusese acestuia din urmă să aplice măsura în discuție doar reclamantei vizate în cauza respectivă și să notifice individual toate celelalte cazuri eventuale de aplicare a acestei măsuri (punctele 80-82).
- 211 În ceea ce privește invocarea Hotărârii din 9 iunie 2011, *Comitato „Venezia vuole vivere” și alții/Comisia* (C-71/09 P, C-73/09 P și C-76/09 P, EU:C:2011:368), trebuie să se arate că această hotărâre este anterioară Hotărârii 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), care a confirmat jurisprudența potrivit căreia, în cazul unei scheme de ajutoare, Comisia se poate limita să studieze caracteristicile generale ale schemei în cauză, fără a fi obligată să examineze fiecare caz concret în care se aplică, în scopul de a verifica dacă schema amintită cuprinde elemente de ajutor (a se vedea punctul 209 de mai sus).
- 212 În plus, în cauzele în care s-au pronunțat Hotărârea din 9 iunie 2011, *Comitato „Venezia vuole vivere” și alții/Comisia* (C-71/09 P, C-73/09 P și C-76/09 P, EU:C:2011:368), și Hotărârea din 28 noiembrie 2008, *Hotel Cipriani și alții/Comisia* (T-254/00, T-270/00 și T-277/00, EU:T:2008:537), de asemenea citată de reclamante, era invocată o încălcare a principiului nediscriminării, întrucât Comisia a examinat, în ceea ce privește o schemă de ajutoare, situația individuală a anumitor întreprinderi, întreprinderile municipale, fără a proceda în același mod pentru întreprinderi private care se află în situații analoge. Or, reclamantele nu invocă o încălcare a principiului nediscriminării, întemeiată pe faptul că situația anumitor întreprinderi ar fi făcut obiectul unei examinări individuale. Prin urmare, soluția reținută de Tribunal (și validată de Curte la punctele 128 și 160 din hotărârea sa), potrivit căreia, în lipsa unor informații specifice privind întreprinderile reclamante și sectoarele în care își desfășoară activitatea, Comisia nu era obligată, în temeiul principiului nediscriminării, să deroge de la abordarea sa întemeiată pe examinarea schemei de ajutoare în cauză în funcție de caracteristicile generale ale acesteia și să efectueze o analiză a situației lor individuale, nu este pertinentă în speță.

- 213 Mai ales, jurisprudența menționată la punctele 210-212 de mai sus nu este relevantă, întrucât nu este vorba, în speță, despre delimitarea, în funcție de sectoare, a întreprinderilor pentru care calificarea drept ajutor de stat ar putea să nu fie reținută, ci despre stabilirea, în funcție de operațiunile economice cărora li se aplică avantajul în cauză, a întreprinderilor pentru care această calificare ar putea să nu fie reținută. Dacă o obligație de examinare a diferitor operațiuni economice în cazul cărora s-ar putea aplica în mod valabil avantajul în cauză, fără ca existența unui ajutor să poată fi constatată, ar fi impusă Comisiei, aceasta ar determina-o să modifice conținutul sau condițiile de aplicare a măsurii examinate, iar nu numai să delimiteze sfera sa geografică sau sectorială. Or, o asemenea obligație ar determina Comisia să depășească competențele care îi sunt atribuite prin dispozițiile Tratatului FUE și prin cele ale Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41).
- 214 În plus, în ceea ce privește justificarea diferențierii efectuate prin măsura în discuție, trebuie amintit că revine statului membru în cauză sarcina de a o stabili (a se vedea punctele 62 și 177 de mai sus). Prin urmare, acestuia îi revine de asemenea sarcina de a adapta conținutul sau condițiile de aplicare a respectivei măsuri, în cazul în care se dovedește că ea poate fi numai parțial justificată.
- 215 În sfârșit, ca urmare a gradului de cunoaștere a naturii și a economiei sistemului din care face parte măsura în cauză, statul membru este de asemenea cel mai în măsură să definească conținutul sau condițiile de aplicare a măsurii, în special atunci când, precum în speță, evaluarea efectelor acesteia, considerate a justifica derogarea introdusă prin măsura respectivă, este complexă (a se vedea punctele 179-199 de mai sus).
- 216 Astfel, chiar presupunând că examinarea de către Comisie, în cadrul procedurii oficiale de investigare, a cazului achiziționării unor titluri de participare majoritare a făcut obiectul unor discuții specifice între Comisie și Regatul Spaniei pe baza unor cereri documentate prezentate de acesta, rezultă din considerațiile prezentate la punctele 205-215 de mai sus că prezenta critică trebuie, în orice caz, să fie respinsă, inclusiv pentru achizițiile de titluri de participare majoritare, fără să fie necesar să se examineze argumentația referitoare la existența unor obstacole care fac imposibile sau dificile fuziunile transfrontaliere.
- 217 În consecință, nu este necesar nici să se admită cererile de măsuri de organizare a procedurii formulate de reclamante în acest sens, având în vedere că se consideră că măsurile respective permit să se stabilească existența unor obstacole care fac imposibile sau dificile fuziunile transfrontaliere.
- 218 Pe de altă parte, reclamantele susțin că Comisia s-a întemeiat de asemenea pe motivul potrivit căruia măsura în litigiu ar fi disproporționată ca urmare a faptului că se aplică și achizițiilor de titluri de participare minoritare care nu implică preluarea controlului. Prin intermediul acestei critici, s-ar putea considera că reclamantele solicită, cu titlu subsidiar, anularea deciziei atacate în măsura în care aceasta declară nelegală aplicarea măsurii în litigiu în privința achiziționării unor titluri de participare majoritare.
- 219 Această cerere trebuie respinsă.
- 220 Astfel, în primul rând, Comisia putea considera în mod întemeiat că Regatul Spaniei nu stabilise caracterul justificat al măsurii în litigiu fără măcar a se întemeia pe caracterul disproporționat al acesteia (a se vedea punctele 177-189 de mai sus).
- 221 În plus, chiar dacă de aceasta ar beneficia numai achizițiile de titluri de participare majoritare în societăți nerezidente, măsura în litigiu ar institui o incoerență în ceea ce privește tratamentul fiscal al fondului comercial care pune în discuție justificarea acesteia prin intermediul principiului neutralității fiscale (a se vedea punctul 206 de mai sus).

- 222 În al doilea rând, având în vedere considerațiile prezentate la punctele 207-215 de mai sus, Comisia nu era obligată, chiar dacă, potrivit reclamantelor, Regatul Spaniei îi solicitase acest lucru, să declare că nu exista un ajutor în cazul achiziționării unor titluri de participare majoritare.
- 223 În sfârșit, în al treilea rând, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, anularea în parte a unui act al Uniunii nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare se solicită pot fi separate de restul actului (a se vedea Hotărârea din 24 mai 2005, Franța/Parlamentul și Consiliul, C-244/03, EU:C:2005:299, punctul 12 și jurisprudența citată). Această condiție de separabilitate nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a unui act ar avea drept efect modificarea substanței acestuia (Hotărârea din 24 mai 2005, Franța/Parlamentul și Consiliul, C-244/03, EU:C:2005:299, punctul 13). Or, în speță, anularea deciziei atacate, în măsura în care constată existența unui ajutor de stat, inclusiv în ceea ce privește achizițiile de titluri de participare majoritare, ar avea drept efect modificarea substanței deciziei menționate.
- 224 Prin urmare, se impune înlăturarea argumentului menționat la punctul 218 de mai sus și respingerea concluziilor subsidiare întemeiate pe acesta.
- 225 În al doilea rând, în ceea ce privește invocarea practicii decizionale a Comisiei, trebuie să se respingă acest argument.
- 226 În această privință, trebuie să se arate că, potrivit jurisprudenței, aprecierea caracterului de ajutor de stat al unei anumite măsuri trebuie efectuată numai în cadrul articolului 107 alineatul (1) TFUE, iar nu din perspectiva unei pretinse practici decizionale anterioare a Comisiei (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 136).
- 227 Din considerațiile care precedă rezultă că trebuie, în orice caz (a se vedea punctul 202 de mai sus), să se respingă prezenta critică, întemeiată pe caracterul justificat al măsurii în litigiu în raport cu natura și cu economia sistemului din care face parte.
- 228 Pe de altă parte, argumentul întemeiat pe nemotivarea deciziei atacate în ceea ce privește constatarea caracterului selectiv al măsurii în litigiu nu poate fi reținut. Astfel, după cum reiese din considerațiile prezentate la punctele 64-73 de mai sus, Comisia și-a motivat suficient decizia cu privire la acest aspect.
- 229 În sfârșit, în ceea ce privește argumentul referitor la principiul protecției încrederii legitime (a se vedea punctul 34 de mai sus), trebuie amintit că noțiunea de ajutor de stat corespunde unei situații obiective și nu poate depinde de comportamentul sau de declarațiile instituțiilor. Aceste împrejurări nu se pot opune calificării drept ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, dacă sunt îndeplinite condițiile privind existența unui ajutor de stat. În schimb, acestea trebuie să fie luate în considerare în ceea ce privește obligația de a recupera ajutorul incompatibil cu piața internă în raport cu principiile protecției încrederii legitime și securității juridice (Hotărârea din 10 decembrie 2013, Comisia/Irlanda și alții, C-272/12 P, EU:C:2013:812, punctul 53).
- 230 Prin urmare, argumentul referitor la principiul protecției încrederii legitime, care este inoperant în ceea ce privește calificarea unei măsuri drept ajutor de stat, trebuie respins. Totuși, acesta va fi examinat în cadrul analizei celui de al treilea motiv.
- 231 În ceea ce privește motivul pe care se întemeiază o asemenea soluție, și anume caracterul inoperant al argumentului în cauză, nu este necesar să se admită cererile de măsuri de organizare a procedurii formulate de reclamante în acest sens, având în vedere că se consideră că măsurile respective permit să se demonstreze temeinicia acestui argument.

232 Din toate considerațiile care precedă rezultă că primul motiv, întemeiat pe lipsa caracterului selectiv al măsurii în litigiu, trebuie să fie respins în ansamblu.

B. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o eroare în identificarea beneficiarului măsurii în litigiu

1. Argumentele părților

233 Reclamantele contestă în esență faptul că de avantajul acordat prin măsura în litigiu beneficiază întreprinderile impozabile în Spania care achiziționează titluri de participare în societăți nerezidente. Beneficiarii măsurii în litigiu ar fi, în realitate, aceste societăți și acționarii lor, care ar putea să își cedeze participațiile la un preț mai bun.

234 Reclamantele susțin că, în decizia atacată, Comisia a prezentat un răspuns incoerent și eronat la argumentul prezentat de unele dintre părțile interesate, care este întemeiat pe faptul că beneficiarii reali ai ajutorului ar fi acționarii unor societăți nerezidente care își vând acțiunile unor întreprinderi impozabile în Spania.

235 Reclamantele se prevalează și de practica anterioară a Comisiei.

236 Comisia susține că incoerența invocată de reclamante nu există.

237 În orice caz, potrivit Comisiei, întreprinderile cărora li se aplică măsura în litigiu beneficiază de un avantaj.

2. Aprecierea Tribunalului

238 Trebuie amintit mai întâi că, datorită măsurii în litigiu, întreprinderile impozabile în Spania care achiziționează titluri de participare în societăți nerezidente pot reduce, în cazul în care îndeplinesc, pe de altă parte, celelalte condiții prevăzute de măsură, baza de calcul a impozitului pe profit pe care îl datorează.

239 Potrivit reclamantelor, avantajul conferit de măsura în litigiu, ai cărei destinatari imediați sunt întreprinderile care achiziționează titluri de participare în societăți nerezidente, se reflectă, în realitate, în prețul de vânzare a acțiunilor. În consecință, nu aceste întreprinderi ar beneficia de măsura în litigiu, ci mai degrabă vânzătorii titlurilor de participare în cauză.

240 Un asemenea argument trebuie să fie înlăturat pe baza fiecăruia dintre cele trei motive autonome care urmează.

241 În primul rând, nu se poate presupune că avantajul conferit de măsura în litigiu se reflectă în mod necesar în prețul de vânzare a acțiunilor societăților la care se achiziționează titlurile. Or, o asemenea împrejurare nu este dovedită în speță. În consecință, prezentul argument este neîntemeiat în fapt.

242 În al doilea rând, chiar presupunând că întreprinderile impozabile în Spania care intenționează să achiziționeze acțiuni ale unor societăți nerezidente majorează prețul oferit prin luarea în considerare a reducerii bazei de calcul a impozitului pe profit de care beneficiază în temeiul respectivei achiziții, acest lucru le crește șansele de a efectua tranzacțiile în cauză. Aceste întreprinderi dispun astfel de un „avantaj economic pe care nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață”, conform formulei utilizate de Curte în Hotărârea sa din 11 iulie 1996, SFEI și alții (C-39/94, EU:C:1996:285, punctul 60).

- 243 Prin urmare, situația examinată în speță este diferită de cea în care destinatarului avantajului este obligat, fără o contraprestație, să îl transfere unui terț (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iulie 2003, Belgia/Comisia, C-457/00, EU:C:2003:387, punctul 58). Astfel, întreprinderilor care fac achiziția, chiar presupunând că acestea reflectă integral avantajul fiscal care rezultă din măsura în litigiu în prețul de cumpărare a acțiunilor la societățile la care achiziționează titlurile, le crește capacitatea de negociere în calitate de cumpărător, ceea ce constituie, în sine, un avantaj evident, astfel cum subliniază Comisia în mod întemeiat.
- 244 În al treilea rând, Curtea a statuat că împrejurarea că beneficiul obținut prin exploatarea unui avantaj, în special a unui avantaj fiscal, nu este identic cu acest avantaj sau chiar se dovedește inexistent nu are niciun efect asupra recuperării ajutorului de la persoanele destinate ale acestui avantaj (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Aer Lingus și Ryanair Designated Activity, C-164/15 P și C-165/15 P, EU:C:2016:990, punctele 92, 93, 100 și 102).
- 245 În consecință, o asemenea împrejurare nu influențează nici calitatea de beneficiar al ajutorului a persoanelor destinate ale avantajului în cauză.
- 246 Astfel, în cazul în care s-ar admite, în prezența unei asemenea împrejurări, că destinatarii avantajului prevăzut de o măsură nu sunt beneficiarii reali ai măsurii respective, acest lucru ar avea drept efect împiedicarea oricărei măsuri de recuperare în ceea ce îi privește, ceea ce ar fi contrar soluției reținute de Curte.
- 247 În speță, reclamantele se prevalează în esență de o diminuare sau chiar de o dispariție a beneficiului realizat prin exploatarea avantajului oferit de măsura în litigiu.
- 248 În aplicarea jurisprudenței citate la punctul 244 de mai sus, astfel cum a fost interpretată la punctul 245 de mai sus, împrejurarea, presupunând că este dovedită, că avantajul fiscal care rezultă din măsura în litigiu este reflectat, în speță, integral de către întreprinderile care fac achiziția în prețul acțiunilor societăților-țintă, iar beneficiul rezultat din măsura în litigiu realizat de întreprinderile care fac achiziția în cadrul operațiunii de cumpărare se dovedește, pentru acest motiv, inexistent, nu permite să se concluzioneze că întreprinderile respective nu ar fi beneficiarele măsurii în litigiu.
- 249 Din fiecare dintre cele trei motive prezentate la punctele 241-248 de mai sus rezultă că întreprinderile impozabile în Spania și care achiziționează titluri de participare în societăți nerezidente nu sunt doar destinatarii imediați ai ajutorului în cauză, ci și beneficiarii reali ai acestuia.
- 250 Este ceea ce arată în mod clar Comisia în decizia atacată, a cărei motivare, suficient de detaliată cu privire la acest aspect, nu este nicidecum lipsită de coerență.
- 251 Se poate arăta, în această privință, că Comisia a precizat, în considerentul (130) al deciziei atacate, că aprecia că beneficiarii ajutorului erau întreprinderile care puteau aplica amortizarea fiscală a fondului comercial. Aceasta a subliniat în special că niciun mecanism nu garanta că avantajul este transferat, total sau parțial, vânzătorilor de titluri de participare în cauză și că, chiar și în această situație, măsura în litigiu ar oferi cumpărătorului o capacitate mai mare de a oferi un preț mai ridicat, „ceea ce e[ra] extrem de important în cazul unei operațiuni concurențiale de achiziție”.
- 252 Pe de altă parte, argumentul reclamantelor întemeiat pe caracterul pretins incoerent al practicii Comisiei în ceea ce privește identificarea beneficiarului ajutorului în cauză trebuie să fie respins.
- 253 Astfel, potrivit jurisprudenței, aprecierea caracterului de ajutor de stat al unei anumite măsuri trebuie efectuată numai în cadrul articolului 107 alineatul (1) TFUE, iar nu din perspectiva unei pretinse practici decizionale anterioare a Comisiei (a se vedea 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 136 și jurisprudența citată). Or, stabilirea beneficiarului ajutorului este una dintre

componentele constatării existenței acestuia din urmă care corespunde unei situații obiective și nu poate depinde de comportamentul instituțiilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2013, Comisia/Irlanda și alții, C-272/12 P, EU:C:2013:812, punctul 53).

254 Din toate considerațiile care precedă rezultă că al doilea motiv trebuie respins.

C. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe o încălcare a principiului protecției încrederii legitime

1. Argumentele părților

255 Reclamantele invocă în esență o primă critică, întemeiată pe o eroare de drept constând în faptul că, în mod eronat, Comisia a considerat ca dată de referință, în vederea stabilirii ajutoarelor care trebuie să facă obiectul unei măsuri de recuperare, data publicării deciziei de inițiere. Astfel, Comisia ar fi încălcat principiul protecției încrederii legitime, prin faptul că s-a abținut să considere ca dată de referință data publicării deciziei atacate.

256 Reclamantele se întemeiază în special pe jurisprudența instanței Uniunii, precum și pe practica decizională a Comisiei, în temeiul căreia acestea se prevalează de o încălcare a principiului egalității de tratament.

257 Reclamantele critică teza Comisiei potrivit căreia, după publicarea deciziei de inițiere, un operator diligent ar trebui să se abțină să aplice măsura în litigiu până la publicarea deciziei finale.

258 Cu titlu subsidiar, reclamantele invocă o a doua critică. Acestea contestă condițiile stabilite de Comisie pentru ca, în anumite ipoteze, să fie luată în considerare, ca dată de referință în vederea stabilirii ajutoarelor care trebuie să facă obiectul unei măsuri de recuperare, data publicării deciziei atacate. Potrivit reclamantelor, soluția reținută de Comisie în cadrul regimului tranzitoriu aplicată prin decizia atacată ar fi fost imprevizibilă pentru un operator diligent.

259 De asemenea, reclamantele invocă nemotivarea deciziei atacate.

260 Comisia susține că, în raport cu jurisprudența, principiul protecției încrederii legitime nu a fost încălcat.

261 Aceasta susține de asemenea că argumentul întemeiat pe practica sa anterioară este inoperant și, în orice caz, nefondat.

262 În sfârșit, aceasta susține că nicio încălcare a principiului protecției încrederii legitime nu poate fi evidențiată în ceea ce privește ipotezele în care data de referință pentru recuperarea ajutorului este data publicării deciziei atacate.

2. Aprecierea Tribunalului

263 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul de a se prevala de principiul protecției încrederii legitime presupune îndeplinirea a trei condiții cumulative. În primul rând, asigurări precise, necondiționate și concordante, emise de surse autorizate și de încredere, trebuie să fi fost furnizate de administrație părții interesate. În al doilea rând, aceste asigurări trebuie să fie de natură să dea naștere unei așteptări legitime în percepția persoanei căreia îi sunt adresate. În al treilea rând, asigurările date trebuie să fie conforme cu normele aplicabile [a se vedea Hotărârea din 16 decembrie

2008, Masdar (UK)/Comisia, C-47/07 P, EU:C:2008:726, punctul 81 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 23 februarie 2006, Cementbouw Handel & Industrie/Comisia, T-282/02, EU:T:2006:64, punctul 77 și jurisprudența citată].

- 264 Trebuie amintit de asemenea că motivul întemeiat pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime nu poate fi invocat în mod util pentru a contesta o decizie a Comisiei care califică o măsură națională drept ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, având în vedere că noțiunea de ajutor de stat corespunde unei situații obiective și nu poate depinde de comportamentul sau de declarațiile instituțiilor (a se vedea punctul 229 de mai sus). Astfel, atunci când o măsură națională poate fi, în mod întemeiat, calificată drept ajutor de stat, asigurările anterioare referitoare la faptul că această măsură nu constituie un ajutor nu pot fi conforme cu articolul 107 alineatul (1) TFUE. Întrucât cea de a treia condiție prezentată la punctul 263 de mai sus nu este îndeplinită, o încălcare a principiului protecției încrederii legitime invocată împotriva deciziei Comisiei care califică măsura drept ajutor de stat este exclusă.
- 265 Cu toate acestea, motivul întemeiat pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime poate fi invocat în mod util împotriva unei decizii prin care Comisia decide, în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE, că statul membru interesat trebuie să elimine o măsură națională sau să o modifice în termenul pe care îl stabilește (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2013, Comisia/Irlanda și alții, C-272/12 P, EU:C:2013:812, punctul 53).
- 266 Aceasta poate fi situația, de exemplu, în cazul în care Comisia obligă statul membru interesat să pună capăt, în mod progresiv, unei scheme de ajutor existente devenite incompatibile cu piața internă (a se vedea decizia în cauză în Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia, C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416) sau dispune recuperarea unui ajutor nou plătit fără notificarea prealabilă a Comisiei și considerat de aceasta ca fiind incompatibil cu piața internă.
- 267 În ceea ce privește acest din urmă exemplu, care este în discuție în speță, trebuie să se sublinieze că, în cazul în care ar exista o normă sau un principiu potrivit căruia Comisia este obligată să dispună recuperarea oricărui ajutor ilegal și incompatibil cu piața internă, asigurări furnizate în lipsa recuperării unui asemenea ajutor, care pot rezulta din asigurări furnizate în ceea ce privește lipsa calificării măsurii în cauză ca ajutor, ar fi în mod necesar contrare acestui principiu sau acestei norme.
- 268 Astfel, cea de a treia dintre condițiile cumulative de aplicare a principiului protecției încrederii legitime (a se vedea punctul 263 de mai sus), cea referitoare la faptul că asigurările furnizate trebuie să fie conforme cu normele aplicabile (Hotărârea din 16 noiembrie 1983, Thyssen/Comisia, 188/82, EU:C:1983:329, punctul 11, Hotărârea din 6 februarie 1986, Vlachou/Curtea de Conturi, 162/84, EU:C:1986:56, punctul 6, Hotărârea din 27 martie 1990, Chomel/Comisia, T-123/89, EU:T:1990:24, punctul 28, Hotărârea din 6 iulie 1999, Forvass/Comisia, T-203/97, EU:T:1999:135, punctul 70, Hotărârea din 18 iunie 2014, Spania/Comisia, T-260/11, EU:T:2014:555, punctul 84, și Hotărârea din 22 aprilie 2016, Irlanda și Aughinish Alumina/Comisia, T-50/06 RENV II și T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, punctul 213), nu ar putea fi îndeplinită niciodată.
- 269 În această privință, trebuie amintit că, începând cu Hotărârea din 21 martie 1990, Belgia/Comisia (C-142/87, EU:C:1990:125, punctul 66), Curtea a statuat că eliminarea unui ajutor ilegal incompatibil cu piața internă prin recuperare reprezenta consecința logică a constatării nelegalității sale.
- 270 Cu toate acestea, legătura logică astfel stabilită în jurisprudența Curții între nelegalitatea unui ajutor și recuperarea acestuia nu determina o obligație a Comisiei de a dispune recuperarea oricărui ajutor ilegal și incompatibil cu piața internă.
- 271 Astfel, după cum a amintit Comisia în Comunicarea din 2007 intitulată „Pentru o punere în aplicare eficientă a deciziilor Comisiei de obligare a statelor membre să recupereze ajutorul de stat ilegal și incompatibil” (JO 2007, C 272, p. 4), abia în a doua jumătate a anilor '80 și în anii '90 aceasta a

început să solicite într-un mod mai sistematic recuperarea ajutorului ilegal și incompatibil cu piața internă, iar adoptarea Regulamentului nr. 659/1999 a „impu[s] Comisiei obligația de a solicita recuperarea [acestui tip de ajutor]”.

- 272 Această obligație rezultă din prima teză a articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, care prevede că, atunci când adoptă decizii negative în cazuri de ajutor ilegal, Comisia „decide ca statul membru în cauză să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar”.
- 273 În pofida adoptării unei asemenea dispoziții, care pare să impună Comisiei să dispună recuperarea oricărui ajutor ilegal și incompatibil cu piața internă, motivul întemeiat pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime poate fi invocat în mod util în continuare împotriva unei decizii prin care se dispune recuperarea unui ajutor nou, acordat fără o notificare prealabilă Comisiei și considerat de aceasta incompatibil cu piața internă.
- 274 Astfel, în primul rând, o excepție de la obligația de a dispune recuperarea unui ajutor ilegal și incompatibil cu piața internă este prevăzută în a doua teză a articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, care prevede că Comisia nu solicită recuperarea ajutorului în cazul în care, în aceste condiții, ar contraveni unui principiu general de drept al Uniunii.
- 275 Or, principiul protecției încrederii legitime este recunoscut ca fiind un principiu general de drept al Uniunii (Hotărârea din 19 mai 1992, Mulder și alții/Consiliul și Comisia, C-104/89 și C-37/90, EU:C:1992:217, punctul 15; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 1988, Mulder, 120/86, EU:C:1988:213, punctele 26 și 27).
- 276 În al doilea rând, articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, în special prima sa teză, nu poate fi interpretat ca având drept efect să împiedice îndeplinirea celei de a treia condiții cumulative de aplicare a principiului protecției încrederii legitime și să conducă astfel la excluderea aplicării acestui principiu (a se vedea punctele 263, 267 și 268 de mai sus).
- 277 Astfel, cea de a doua teză a articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 urmărește tocmai să asigure protecția încrederii legitime, astfel cum reiese din declarația 29/99 înscrisă în procesul-verbal al sesiunii Consiliului în cursul căreia s-a procedat la adoptarea formală a regulamentului menționat (situația lunară a actelor Consiliului, martie 1999), declarație potrivit căreia „Comisia este ținută întotdeauna de principiile generale de drept [al Uniunii] și în special de principiul încrederii legitime, care prevalează în raport cu dreptul [...] derivat”.
- 278 Din considerațiile care precedă rezultă că reclamantele pot, în vederea contestării legalității deciziei atacate în măsura în care aceasta prevede recuperarea ajutorului acordat, să invoce în mod util în fața Tribunalului motivul întemeiat pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime și să se prevaleze în această privință de asigurările care le-au fost furnizate de Comisie în ceea ce privește lipsa unei calificări a măsurii în litigiu ca ajutor, ceea ce implica în mod necesar că avantajul oferit acestora de măsura respectivă nu ar face obiectul unei recuperări (a se vedea punctul 267 de mai sus) sau doar al unei recuperări care respectă aceste asigurări.
- 279 Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă una dintre cele două critici invocate de reclamante în susținerea celui de al treilea motiv (a se vedea punctele 255 și 258 de mai sus) este fondată.

a) Cu privire la prima critică, invocată cu titlu principal

- 280 Reclamantele contestă regimul tranzitoriu aplicat de Comisie, în măsura în care acesta a reținut, ca dată de referință, data publicării deciziei de inițiere. În opinia reclamantelor, Comisia ar fi trebuit să ia în considerare data publicării deciziei atacate.

- 281 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că Comisia a apreciat, în considerentul (184) al deciziei atacate, că măsura în litigiu constituia un ajutor de stat ilegal, cu alte cuvinte un ajutor nou pus în aplicare cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE.
- 282 Este cert că regimul în litigiu nu a fost notificat Comisiei de Regatul Spaniei în temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE.
- 283 Desigur, potrivit reclamantelor, măsura nu este selectivă în afara Uniunii și ar fi devenit selectivă, în cadrul Uniunii, doar odată cu eliminarea obstacolelor din calea fuziunilor transfrontaliere care ar putea fi constatată, cel mai devreme, în opinia reclamantelor, numai după intrarea în vigoare a Directivei 2005/56/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind fuziunile transfrontaliere ale societăților comerciale pe acțiuni (JO 2005, L 310, p. 1, Ediție specială, 17/vol. 2, p. 107). Astfel, măsura în litigiu nu ar fi constituit un ajutor în momentul intrării sale în vigoare și, prin urmare, ar putea fi considerată un ajutor existent, în sensul dispozițiilor articolului 1 litera (b) punctul (v) din Regulamentul nr. 659/1999.
- 284 Cu toate acestea, raționând astfel, reclamantele se întemeiază pe postulatul potrivit căruia existența unor obstacole în calea combinărilor transfrontaliere ar permite să se considere că această măsură nu este selectivă.
- 285 Or, lipsa de relevanță a unui asemenea postulat a fost constatată în special la punctele 201, 202 și 216 de mai sus.
- 286 În consecință, se poate concluziona că reclamantele nu au dovedit că măsura în cauză ar constitui un ajutor existent. Prin urmare, Comisia a calificat-o în mod întemeiat drept ajutor ilegal.
- 287 Or, atunci când un ajutor este pus în aplicare fără să fi fost notificat în prealabil Comisiei, astfel încât acesta este ilegal în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE, beneficiarul ajutorului nu poate avea, în acel moment, încredere legitimă în legalitatea acordării acestuia, cu excepția existenței unor împrejurări excepționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 noiembrie 1987, RSV/Comisia, 223/85, EU:C:1987:502, punctele 16 și 17, Hotărârea din 20 septembrie 1990, Comisia/Germania, C-5/89, EU:C:1990:320, punctele 14 și 16, Hotărârea din 13 iunie 2013, HGA și alții/Comisia, C-630/11 P-C-633/11 P, EU:C:2013:387, punctul 134, Hotărârea din 27 ianuarie 1998, Ladbroke Racing/Comisia, T-67/94, EU:T:1998:7, punctul 182, Hotărârea din 16 octombrie 2014, Alcoa Trasformazioni/Comisia, T-177/10, EU:T:2014:897, punctul 61, și Hotărârea din 22 aprilie 2016, Irlanda și Aughinish Alumina/Comisia, T-50/06 RENV II și T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, punctul 214).
- 288 În decizia atacată, Comisia, apreciind că se afla în prezența unor asemenea împrejurări [considerentele (38) și (210) ale deciziei atacate], nu a dispus recuperarea ajutorului în cauză, în special pentru beneficiarii măsurii în litigiu care au achiziționat titluri de participare într-o societate străină până la 21 decembrie 2007, data publicării deciziei de inițiere.
- 289 Aplicarea unui asemenea regim tranzitoriu se justifică, potrivit Comisiei, prin faptul că aceasta oferise asigurări specifice, necondiționate și concordante de așa natură încât beneficiarii măsurii în cauză să nutrească speranțe justificate că schema de amortizare a fondului comercial era legală, în sensul că nu se încadra în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat, și că, prin urmare, niciun avantaj care decurgea din aceasta nu putea să fie supus ulterior unor proceduri de recuperare [considerentul (192) al deciziei atacate].

290 Astfel, la 19 ianuarie 2006, ca răspuns la o întrebare adresată de un deputat în Parlament, un membru al Comisiei a precizat, în numele acesteia, după cum urmează:

„Comisia nu este în măsură să confirme dacă ofertele ridicate ale întreprinderilor spaniole se datorează legislației fiscale spaniole care le permite întreprinderilor să amortizeze [fondul comercial financiar] mai rapid decât omologii lor francezi sau italieni. Cu toate acestea, Comisia este în măsură să confirme că aceste legislații naționale nu intră în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat, ci că acestea constituie mai degrabă norme generale de depreciere aplicabile tuturor întreprinderilor în Spania.”

291 De asemenea, la 17 februarie 2006, ca răspuns la întrebarea adresată de un deputat în Parlament, un membru al Comisiei a arătat, tot în numele instituției, următoarele:

„Potrivit informațiilor de care Comisia dispune în prezent, normele fiscale spaniole privind amortizarea fondului comercial par a fi aplicabile tuturor întreprinderilor în Spania, indiferent de dimensiunea, de sectorul, de forma juridică sau de faptul că aceste sunt private sau publice, întrucât constituie norme generale de amortizare. Prin urmare, acestea nu par să intre în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat.”

292 Deși răspunsurile Comisiei nu au făcut obiectul unei publicări integrale în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, numărul de referință al întrebărilor, persoana care le-a adresat, obiectul lor, instituția destinatară, precum și indicarea existenței și a datei răspunsurilor au făcut obiectul unei asemenea publicări (JO 2006, C 327, p. 164 și 192).

293 Nu se contestă, în speță, că elementele menționate la punctele care precedă au putut determina o încredere legitimă în privința reclamantelor.

294 Dezacordul dintre părți privește consecințele care trebuie deduse din adoptarea la 10 octombrie 2007 a deciziei de inițiere, care a fost publicată, precedată de rezumatul său, în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 21 decembrie 2007 (a se vedea punctul 280 de mai sus).

295 În această privință, jurisprudența Curții întemeiată pe modul de redactare a articolului 108 alineatul (3) TFUE prevede că, în ipoteza în care Comisia inițiază procedura oficială de investigare, ultima teză a articolului 108 alineatul (3) TFUE interzice statului membru în cauză să pună în aplicare măsurile preconizate, înainte ca această procedură să conducă la o decizie finală. Prin urmare, ajutoarele noi sunt supuse unui control preventiv exercitat de Comisie și acestea nu pot, în principiu, să fie puse în aplicare de statul membru în cauză atât timp cât această instituție nu le-a declarat compatibile cu tratatul (Hotărârea din 30 iunie 1992, Spania/Comisia, C-312/90, EU:C:1992:282, punctul 16).

296 În plus, Curtea a statuat că, atunci când Comisia a inițiat procedura oficială de investigare cu privire la o măsură națională nouă în curs de executare, efectul suspensiv al unei asemenea decizii se impune inclusiv instanțelor naționale care pot fi sesizate, care au obligația, dacă este cazul, să adopte toate măsurile necesare pentru acționa în consecință în ipoteza unei eventuale încălcări a obligației de suspendare a punerii în aplicare a măsurii menționate (Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punctul 42).

297 În sfârșit, s-a statuat, în ceea ce privește o decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare în privința unei măsuri în curs de punere în aplicare calificate drept ajutor nou de Comisie, că exista, după adoptarea sa, cel puțin o îndoială importantă privind legalitatea măsurii în cauză care, fără a aduce atingere posibilității de a solicita măsuri provizorii de la judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii, trebuia să determine statul membru să suspende plata acestuia, întrucât inițierea procedurii prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE excludea o decizie imediată prin care să se constate compatibilitatea cu piața internă care ar permite să se continue în mod regulat punerea în aplicare a măsurii respective. Această îndoială cu privire la legalitatea măsurii în cauză trebuia să determine de

asemenea întreprinderile beneficiare ale măsurii să refuze, în orice caz, plăți noi sau să provizioneze sumele necesare pentru eventuale rambursări ulterioare (Hotărârea din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia, C-400/99, EU:C:2001:528, punctul 59).

298 Astfel, ținând seama de efectul suspensiv al unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare adoptate în privința unei măsuri naționale noi în curs de aplicare, beneficiarii acestei măsuri nu sunt îndreptățiți, astfel cum este cazul în speță, să se prevaleze de circumstanțe excepționale care pot justifica menținerea unei încrederi legitime după adoptarea acestei decizii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 aprilie 2016, Franța/Comisia, T-56/06 RENV II, EU:T:2016:228, punctele 50-56).

299 Pe de altă parte, regimul tranzitoriu adoptat de Comisie a permis beneficiarilor ajutorului care au achiziționat titluri de participare sau care s-au angajat în mod irevocabil să achiziționează titluri de participare, la data publicării deciziei de inițiere, să continue să li se aplice această măsură pe toată perioada de amortizare prevăzută. Întreprinderile în cauză erau astfel în măsură, după această dată, să își adapteze comportamentul imediat prin neîncheierea unui angajament referitor la o achiziție de titluri de participare într-o societate străină în cazul în care acestea apreciau că un asemenea angajament, ținând seama de riscul de a nu putea beneficia la final de avantajul fiscal prevăzut de măsura în litigiu, nu prezenta un interes economic suficient.

300 În sfârșit, trebuie să se adauge că, în rezumatul deciziei de inițiere publicate, cu această decizie, în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* din 21 decembrie 2007, Comisia a arătat că aprecia că regimul fiscal în cauză părea să corespundă tuturor criteriilor în vigoare pentru a fi considerat ajutor de stat. De asemenea, aceasta a precizat următoarele:

„[M]ăsura oferă, în aparență, o derogare de la sistemul fiscal spaniol în sensul că fondul comercial financiar face obiectul unei amortizări, chiar dacă aceasta nu este înregistrată în contabilitatea societății care face achiziția, ca urmare a faptului că nu există o combinație de întreprinderi între societatea care face achiziția și societatea de la care achiziționează. Prin urmare, aceasta conferă un avantaj economic sub forma unei reduceri a sarcinii fiscale a societăților care achiziționează titluri de participare semnificative în societăți străine. Aceasta pare să implice resurse de stat și să fie specifică întrucât favorizează întreprinderile care realizează anumite tipuri de investiții.

Măsura pare să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre, deoarece aceasta întărește poziția beneficiarilor săi, care desfășoară anumite activități de holding, și poate denatura concurența în măsura în care, prin subvenționarea societăților spaniole care achiziționează societăți în străinătate, aceasta dezavantajează concurenții care nu sunt spanioli care fac oferte comparabile pe piețele în cauză.

Niciuna dintre derogările prevăzute la articolul [10]7 alineatele (2) și (3) nu pare aplicabilă, iar ajutorul pare incompatibil cu piața [internă]. Prin urmare, Comisia consideră că, prin punerea în aplicare a măsurii incriminate, autoritățile spaniole au acordat probabil un ajutor de stat în sensul articolului [10]7 alineatul (1) din tratat.”

301 Ținând seama de elementele menționate la punctul 300 de mai sus, la data publicării deciziei de inițiere, întreprinderile cărora li se aplica regimul în litigiu sau cărora li se putea aplica acesta au putut lua cunoștință de motivele exacte pentru care Comisia aprecia că măsurile prevăzute de acest regim îi păreau să îndeplinească fiecare dintre condițiile prevăzute la articolul 107 TFUE și că acestea putea fi considerate incompatibile cu piața internă.

302 În plus, nu reiese din rezumatul deciziei de inițiere sau din cronologia prevăzută în considerentele (1)-(7) ale acestei decizii că regimul în litigiu poate privi un ajutor existent. În special, întreprinderile în cauză puteau înțelege că acest regim, care fusese pus în aplicare înainte de inițierea procedurii oficiale de investigare, nu făcuse obiectul unei aprobări din partea Comisiei.

- 303 Din considerațiile care precedă rezultă că adoptarea deciziei de inițiere era suficientă, în speță, pentru a pune capăt încrederii legitime pe care o creaseră în privința beneficiarilor măsurii în litigiu declarațiile citate la punctele 290 și 291 de mai sus.
- 304 Celelalte argumente ale reclamantelor nu pot repune în discuție această concluzie.
- 305 În primul rând, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 24 noiembrie 1987, RSV/Comisia (223/85, EU:C:1987:502, punctul 6), un ajutor nou fusese plătit, desigur, înainte de notificarea lui Comisiei.
- 306 Cu toate acestea, sumele a căror recuperare era solicitată de Comisie fuseseră plătite anterior adoptării oricărei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare (a se vedea în această privință raportul de ședință publicat în Recueil, p. 4621 și 4622).
- 307 Astfel, soluția stabilită în Hotărârea din 24 noiembrie 1987, RSV/Comisia (223/85, EU:C:1987:502), nu este transpozabilă, având în vedere că, în speță, ajutorul a cărui recuperare a fost dispusă de Comisie nu fusese acordat încă la data publicării deciziei de inițiere și privea inclusiv un avantaj acordat pe baza unor comportamente adoptate de beneficiarii ajutorului după publicarea acestei decizii (a se vedea punctul 299 de mai sus).
- 308 În al doilea rând, reclamantele invocă Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416), referitoare la regimul fiscal belgian al centrelor de coordonare.
- 309 Cu toate acestea, există diferențe substanțiale între contextul prezentei cauze și cel al cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416).
- 310 Astfel, în primul rând, în această cauză, Comisia constatare, prin două decizii succesive (punctul 16), că schema în discuție nu conținea elemente de ajutor. Prin urmare, era vorba despre o schemă de ajutoare existentă pentru care jurisprudența referitoare la recuperarea ajutoarelor ilegale incompatibile cu piața internă, care reține o încălcare a principiului protecției încrederii legitime numai în circumstanțe excepționale (a se vedea punctul 287 de mai sus), nu se aplica.
- 311 De asemenea, dispozițiile tratatului referitoare la efectele adoptării unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare și jurisprudența care acționează în consecință având în vedere aplicarea acestor dispoziții atunci când un ajutor a fost plătit ilegal (a se vedea punctele 295-298 de mai sus), care limitează de asemenea aplicarea principiului protecției încrederii legitime, nu se aplicau.
- 312 De altfel, în Concluziile prezentate în cauzele conexe Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:89, punctele 404 și 405), avocatul general Léger insista asupra specificității unei situații în care încrederea era creată prin adoptarea deciziilor anterioare ale Comisiei și care, prin urmare, trebuia să facă obiectul unei protecții speciale.
- 313 Astfel, într-o asemenea situație, deciziile Comisiei de constatare a inexistenței unui element de ajutor consolidează situația juridică a persoanelor cărora li se aplică măsura în cauză, admitând conformitatea sa cu dispozițiile articolului 107 TFUE până la adoptarea unei eventuale decizii în sens contrar.
- 314 În această privință, trebuie amintit că actele adoptate de instituțiile Uniunii beneficiază de o prezumție de legalitate atât timp cât nu au fost revocate sau anulate (Hotărârea din 15 iunie 1994, Comisia/BASF și alții, C-137/92 P, EU:C:1994:247, punctul 48).

- 315 În al doilea rând, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416), era în discuție posibilitatea beneficiarilor unei scheme de ajutor de a li se prelungi sau de a nu li se prelungi perioada în care erau acoperiți de acest regim.
- 316 În această cauză, beneficiul regimului în cauză era condiționat de obținerea unei autorizații acordate pentru zece ani și care putea fi reînnoită. Decizia contestată prevedea că, începând de la data la care aceasta era notificată, beneficiarii unei asemenea autorizații nu puteau, în momentul expirării sale, să obțină reînnoirea autorizației respective (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia, C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416, punctele 32-34).
- 317 Curtea a statuat că termenul de aproximativ opt luni care s-a scurs între publicarea deciziei de deschidere a procedurii oficiale de investigare și decizia contestată era insuficient pentru a permite beneficiarilor ajutorului să ia în considerare eventualitatea unei decizii prin care să se pună capăt schemei în cauză. Aceasta s-a întemeiat, printre altele, pe faptul că schema respectivă implica măsuri contabile și decizii financiare și economice care nu puteau fi luate într-un termen atât de scurt de un operator economic informat (Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia, C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416, punctul 162).
- 318 În Hotărârea din 17 septembrie 2009, Comisia/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556), Curtea a subliniat că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416), beneficiarii aprobării, care nu puteau obține reînnoirea acesteia din cauza deciziei Comisiei, procedaseră, ca urmare a acestei aprobări, la investiții importante, precum și la angajamente pe termen lung (punctul 91).
- 319 În Concluziile prezentate în cauzele conexate Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:89), avocatul general Léger a arătat că schema în discuție în această cauză constituia un regim fiscal derogatoriu de la dreptul comun care presupunea mai multe scutiri și o metodă de stabilire a bazei de impozitare specifice și că eventualitatea eliminării măsurilor de acest tip era mult mai dificil de luat în considerare de către o întreprindere decât cea a eliminării unei subvenții, întrucât aceasta necesita nu numai luarea în considerare a consecințelor economice ale unei asemenea eliminări, ci și efectuarea unei reorganizări importante, în special pe planul contabilității (punctul 418).
- 320 Dimpotrivă, în speță, astfel cum s-a statuat la punctul 299 de mai sus, întreprinderile cărora li se aplica sau li se putea aplica schema în litigiu erau în măsură, încă de la data publicării deciziei de inițiere, să își adapteze imediat comportamentul prin neîncheierea unui angajament referitor la achiziționarea unor titluri de participare într-o societate străină în cazul în care apreciau că un astfel de angajament, ținând seama de riscul de a nu putea beneficia la final de avantajul fiscal prevăzut de regimul în litigiu, nu prezenta un interes economic suficient.
- 321 În consecință, ansamblul circumstanțelor proprii cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416), care au fost prezentate la punctele 308-320 de mai sus, nu se regăsește în speță, fie că este vorba despre faptul că ajutorul în discuție în această cauză era un ajutor existent, fie că este vorba despre necesitatea ca beneficiarii acestui ajutor să adopte, în urma interzicerii sale, măsuri care nu puteau fi luate într-un termen scurt. În consecință, reclamantele nu sunt îndreptățite să invoce această hotărâre.
- 322 În al treilea rând, reclamantele invocă o încălcare a principiului egalității de tratament. Acestea se prelevează de deciziile Comisiei adoptate pentru regimurile fiscale care prezintă, astfel cum arată chiar reclamantele, similitudini cu regimul fiscal belgian al centrelor de coordonare, și anume cel examinat în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416, punctul 16). Or, astfel cum s-a statuat la punctul 321 de mai sus, caracteristicile acestui regim se disting de cele ale regimului în litigiu.

- 323 Situațiile invocate de reclamante în această privință nu sunt, așadar, comparabile cu situația din speță.
- 324 Pe de altă parte, în măsura în care reclamantele se referă atât la deciziile Comisiei adoptate pentru regimuri fiscale care prezintă, în opinia lor, similitudini cu regimul fiscal belgian al centrelor de coordonare, cât și la mai multe alte decizii ale Comisiei referitoare la măsuri fiscale, acestea nu demonstrează că Comisia ar fi conferit beneficiul încrederii legitime într-un context caracterizat prin acordarea, chiar și după decizia de inițiere, a unui avantaj rezultat dintr-un ajutor nou care nu fusese notificat Comisiei.
- 325 Nu s-a stabilit și nici nu s-a susținut că beneficiarii avantajelor în cauză în deciziile de care se prelevează reclamantele își puteau adapta comportamentul imediat (a se vedea punctul 320 de mai sus).
- 326 În lipsa stabilirii și, *a fortiori*, a invocării unor circumstanțe care ar putea permite eventual să se justifice acordarea unui regim tranzitoriu ale cărui efecte ar continua după data publicării deciziei de inițiere, argumentul reclamantelor întemeiat pe practica decizională a Comisiei în materie de protecție a încrederii legitime trebuie respins.
- 327 În ceea ce privește decizia Comisiei din 31 octombrie 2000 referitoare la legile spaniole privind impozitul pe profit (JO 2001, L 60, p. 57), singura decizie rezultată din practica decizională a Comisiei invocată de reclamante pentru care acestea aduc elemente suficiente pentru a permite Tribunalului să examineze în mod detaliat dacă contextul acestei cauze era comparabil cu cel din speță, este vorba, astfel cum subliniază Comisia în mod întemeiat, despre o decizie adoptată în temeiul Tratatului CECO pentru care condițiile privind controlul ajutoarelor nu erau comparabile cu cele prevăzute prin Tratatul CE, apoi prin Tratatul FUE. În special, nu existau în Tratatul CECO dispoziții similare cu cele ale articolului 108 alineatul (3) TFUE, pe care se întemeiază jurisprudența citată la punctul 295 de mai sus.
- 328 În plus, această decizie este anterioară Hotărârii din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia (C-400/99, EU:C:2001:528), citată la punctul 297 de mai sus, potrivit căreia există, după adoptarea unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare, cel puțin o îndoială semnificativă cu privire la conformitatea măsurii în cauză cu normele Uniunii în materie de ajutoare de stat.
- 329 Prin urmare, o asemenea decizie nu poate conduce la concluzia existenței unei încrederi legitime de care reclamantele ar fi îndreptățite să se preleveze.
- 330 Din considerațiile de mai sus rezultă că, chiar presupunând că argumentul întemeiat pe practica decizională anterioară a Comisiei în ceea ce privește modalitățile de recuperare a unui ajutor și caracterul lor conform sau neconform principiului protecției încrederii legitime este operant în scopul prevalării de acest principiu, un asemenea argument este, în orice caz, nefondat.
- 331 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, prima critică invocată de reclamante trebuie respinsă.

b) Cu privire la a doua critică, invocată cu titlu subsidiar

- 332 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că Comisia, pe lângă faptul că nu dispune recuperarea ajutorului în cauză, în special pentru beneficiarii măsurii în litigiu care au achiziționat titluri de participare într-o societate străină până la 21 decembrie 2007, data publicării deciziei de inițiere (a se vedea punctul 280 de mai sus), nu a dispus nici recuperarea acestui ajutor pentru beneficiarii măsurii în litigiu care au dobândit până la 25 mai 2011, data publicării deciziei atacate, titluri de participare

majoritare în societăți străine stabilite în China, în India sau în alte țări în care existența unor obstacole juridice explicite în calea combinărilor transfrontaliere de întreprinderi fusese demonstrată sau putea fi demonstrată.

- 333 Comisia a justificat punerea în aplicare a unui asemenea regim tranzitoriu, arătând că a putut, în considerentul (117) al [D]eciziei din 28 octombrie 2009, să dea naștere unor speranțe întemeiate în ceea ce privește lipsa unui ajutor de stat în legătură cu „operațiuni efectuate de întreprinderi spaniole în țările terțe în care există «bariere juridice» explicite în calea combinărilor transfrontaliere de întreprinderi și în care întreprinderea spaniolă în cauză achiziționase «un titlu de participare majoritar»” [considerentul (197) al deciziei atacate].
- 334 Reclamantele contestă condițiile impuse de Comisie pentru ca, în anumite situații, să fie luată în considerare, ca dată de referință pentru a stabili ajutoarele care trebuie să facă obiectul unei măsuri de recuperare, data publicării deciziei atacate. În opinia lor, această dată ar fi trebuit să fie reținută pentru toate operațiunile efectuate în țările terțe, întrucât acestea consideră că încrederea legitimă creată, în special prin considerentul (117) al Deciziei din 28 octombrie 2009, nu se limita doar la ipotezele reținute în final de Comisie în decizia atacată.
- 335 În această privință, trebuie amintit că, în ceea ce privește un ajutor nou, adoptarea unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare produce efecte suspensive și pune astfel capăt încrederii legitime care a luat naștere anterior în privința beneficiarilor săi (a se vedea punctele 295-298 de mai sus).
- 336 Or, întrucât, în Decizia din 28 octombrie 2009, Comisia nu a concluzionat, în ceea ce privește operațiunile transfrontaliere, în sensul lipsei unui ajutor sau al existenței unui ajutor compatibil cu piața internă, ci s-a limitat să decidă să continue procedura oficială de investigare, efectele deciziei de inițiere, care pusese capăt încrederii legitime care a luat naștere anterior publicării acesteia, se mențineau.
- 337 Trebuie să se amintească de asemenea că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 24 noiembrie 1987, RSV/Comisia (223/85, EU:C:1987:502), invocarea principiului protecției încrederii legitime a condus la anularea unei decizii a Comisiei prin care s-a dispus recuperarea unui ajutor ilegal în ipoteza în care, contrar situației din speță, sumele a căror recuperare era solicitată de Comisie fuseseră plătite anterior adoptării oricărei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare (a se vedea punctele 306 și 307 de mai sus).
- 338 În consecință, reclamantele nu sunt îndreptățite să se prevaleze de o încălcare a principiului protecției încrederii legitime în temeiul asigurărilor pe care Comisia ar fi putut să le furnizeze în Decizia din 28 octombrie 2009 sau în alte documente ulterioare acesteia.
- 339 În plus, împrejurarea, presupunând că ar fi stabilită, că regimul tranzitoriu contestat prezintă incoerențe sau nu respectă principiul securității juridice nu este de natură să demonstreze că Comisia ar fi dat naștere – înainte de adoptarea deciziei atacate – unor speranțe întemeiate din partea reclamantelor, având în vedere că acest regim a fost instituit de Comisie abia în stadiul adoptării deciziei respective. Argumentul în cauză, care este invocat doar în susținerea motivului întemeiat pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime, trebuie să fie, așadar, respins.
- 340 În orice caz, trebuie amintit că dreptul de a se prevala de principiul protecției încrederii legitime presupune îndeplinirea a trei condiții cumulative (a se vedea punctul 263 de mai sus).
- 341 Or, niciun element din dosarul invocat de reclamante nu permite să se stabilească faptul că cele trei condiții cumulative menționate la punctul 340 de mai sus sunt îndeplinite.

- 342 Astfel, în primul rând, în Decizia din 28 octombrie 2009 și în special în considerentul (117) al acesteia, Comisia a menținut, desigur, deschisă posibilitatea ca aplicarea unui tratament fiscal diferențiat operațiunilor transfrontaliere efectuate în afara Uniunii să fie justificată. Aceasta a arătat, printre altele, că nu putea „exclue complet *a priori* această diferențiere” pentru operațiunile respective și a decis să continue procedura oficială de investigare în ceea ce le privește. Procedând astfel, Comisia nu a furnizat totuși asigurări suficient de precise și de necondiționate pentru a determina din nou o încredere legitimă într-un context în care, în ceea ce privește un ajutor ilegal, o decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare a fost adoptată chiar înainte de a interveni comportamentul care a condus la acordarea avantajului pentru care recuperarea era solicitată (a se vedea punctele 299, 307 și 320 de mai sus).
- 343 În al doilea rând, reclamantele se prevalează de o scrisoare din 16 octombrie 2009, a membrului Comisiei responsabil în domeniul concurenței, a cărei prezentare solicită să fie dispusă de Tribunal.
- 344 În această privință, trebuie arătat că este vorba despre o scrisoare adresată ministrului spaniol al economiei și finanțelor, iar nu reclamantelor. În plus, nu reiese din înscrisurile din dosar că o asemenea scrisoare ar fi fost destinată publicării sau punerii la dispoziția publicului. În sfârșit, simplul fapt că reclamantele solicită Tribunalului să obțină comunicarea acestei scrisori de către Comisie demonstrează că ele nu aveau cunoștință de conținutul său.
- 345 În acest context, reclamantele nu menționează nicio circumstanță care să permită să se concluzioneze, în conformitate cu cele prevăzute de prima și de cea de a doua condiție cumulative menționate la punctul 263 de mai sus, că, prin scrisoarea din 16 octombrie 2009, Comisia le-ar fi furnizat asigurări precise și concordante de natură să determine în percepția lor o așteptare legitimă.
- 346 În această privință, trebuie adăugat că nu este necesar să se admită cererile de măsuri de organizare a procedurii formulate de reclamante în măsura în care acestea vizează să obțină comunicarea scrisorii din 16 octombrie 2009, întrucât această scrisoare a fost comunicată Tribunalului de Regatul Spaniei.
- 347 Din considerațiile care precedă reiese că trebuie să se respingă a doua critică, precum și al treilea motiv în ansamblu.
- 348 În ceea ce privește nemotivarea deciziei atacate, chiar presupunând că o asemenea nemotivare este invocată de reclamante, trebuie să se constate că, astfel cum rezultă din analiza pe fond pe care Tribunalul a fost în măsură să o efectueze în considerațiile care precedă, Comisia a explicat și a justificat într-o manieră suficient de precisă și de coerentă în decizia atacată modalitățile de recuperare a ajutorului pentru a permite reclamantelor să conteste validitatea acestei decizii, iar instanței Uniunii să își exercite controlul asupra legalității sale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 septembrie 1995, Tiercé Ladbroke/Comisia, T-471/93, EU:T:1995:167, punctul 29). În această privință, se poate face trimitere în special la punctele 281, 289 și 333 de mai sus, în care se face referire în mod explicit la anumite fragmente din decizia atacată.
- 349 Astfel, chiar presupunând că al treilea motiv urmărește de asemenea să conteste legalitatea formală a deciziei atacate, acesta ar trebui respins ca fiind, în orice caz, nefondat.
- 350 Din toate considerațiile care precedă rezultă că ansamblul motivelor prezentate în susținerea prezentei acțiuni trebuie respins.
- 351 Prin urmare, acțiunea trebuie respinsă în totalitate.

IV. Cu privire la cheltuielile de judecată

- 352 În conformitate cu articolul 219 din Regulamentul de procedură, în deciziile Tribunalului date după anularea cu trimitere spre rejudecare, acesta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată privitoare, pe de o parte, la procedurile desfășurate în fața lui și, pe de altă parte, asupra celor privitoare la procedura de recurs în fața Curții. Întrucât, în Hotărârea World Duty Free, Curtea a dispus soluționarea cererilor privind cheltuielile de judecată formulate de reclamante și de Comisie odată cu fondul, revine Tribunalului sarcina de a se pronunța de asemenea, în prezenta hotărâre, asupra cheltuielilor de judecată aferente procedurii în cauza C-21/15 P (a se vedea punctul 18 de mai sus).
- 353 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamantele au căzut în pretenții, acestea suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Comisie, conform concluziilor acesteia din urmă.
- 354 În ceea ce privește intervenientele, întrucât, în Hotărârea World Duty Free, Curtea s-a pronunțat asupra cheltuielilor de judecată ale acestora, nu este necesar, așadar, să se pronunțe decât asupra cheltuielilor de judecată aferente prezentei proceduri.
- 355 În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, potrivit căruia statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, trebuie să se decidă că Republica Federală Germania, Irlanda și Regatul Spaniei suportă fiecare propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua extinsă)

declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Banco Santander, SA și Santusa Holding, SL suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.**
- 3) **Republica Federală Germania, Irlanda și Regatul Spaniei suportă fiecare propriile cheltuieli de judecată.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 15 noiembrie 2018.

Semnături

Cuprins

I. Istoricul cauzei.....	2
II. Procedura și concluziile părților	3
III. În drept	5
A. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe lipsa caracterului selectiv al măsurii în litigiu	5
1. Argumentele părților.....	5
2. Aprecierea Tribunalului	8
a) Cu privire la lipsa selectivității <i>prima facie</i>	10
b) Cu privire la existența unei derogări	12
1) Cu privire la prima etapă	12
2) Cu privire la a doua etapă	18
c) Cu privire la caracterul justificat al măsurii în litigiu în raport cu natura și cu economia sistemului din care face parte (a treia etapă).....	21
B. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o eroare în identificarea beneficiarului măsurii în litigiu	28
1. Argumentele părților.....	28
2. Aprecierea Tribunalului	28
C. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe o încălcare a principiului protecției încrederii legitime	30
1. Argumentele părților.....	30
2. Aprecierea Tribunalului	30
a) Cu privire la prima critică, invocată cu titlu principal	32
b) Cu privire la a doua critică, invocată cu titlu subsidiar	38
IV. Cu privire la cheltuielile de judecată	41

i — Punctele 16, 122, 144, 145, 277, 292 și 297 din prezentul text au făcut obiectul unei modificări de ordin lingvistic ulterior primei publicări.