



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 26 april 2018 *

”Begäran om förhandsavgörande – Regional skatt på stora handelsanläggningar – Etableringsfrihet – Miljöskydd och fysisk planering – Statligt stöd – Selektiv åtgärd – Skrivelse från kommissionen med uppgift om att ett klagomål har avskrivits – Befintligt stöd”

I mål C-233/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) genom beslut av den 10 mars 2016, som inkom till domstolen den 25 april 2016, i målet

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)

mot

Generalitat de Catalunya,

meddelar DOMSTOLEN (första avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev och E. Regan,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 juli 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), genom J. Pérez-Bustamante Köster och F. Löwhagen, abogados, samt J. M. Villasante García, procurador,
- Generalitat de Catalunya, genom R. Revilla Ariet och R. Riu Fortuny, letrados, samt F. Velasco Muñoz Cuellar, procurador,
- Europeiska kommissionen, genom N. Gossement, P. Němečková och G. Luengo, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 9 november 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: spanska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 och 54 samt artikel 107.1 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) och Generalitat de Catalunya (Kataloniens regionregering, Spanien) angående huruvida en skatt som tas ut på stora handelsanläggningar i den autonoma regionen Katalonien är laglig.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 1 b och 1 d i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, 1999, s. 1) föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

...

b) *befintligt stöd*:

...

- ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet,

...

- iv) stöd som enligt artikel 15 är att betrakta som befintligt stöd,
- v) stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring. När vissa åtgärder blir stöd sedan en verksamhet har liberaliserats genom gemenskapslagstiftning, skall sådana åtgärder inte betraktas som befintligt stöd efter det datum som har fastställts för liberalisering.

...

- d) *stödordning*: varje rättsakt på grundval av vilken individuellt stöd kan beviljas företag som i rättsakten definieras på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att några ytterligare genomförandeåtgärder krävs, samt varje rättsakt på grundval av vilken stöd, som inte är hänförligt till ett visst projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid och/eller med obestämt belopp”.

- 4 I artikel 15 i förordning nr 659/1999 föreskrivs följande:

”1. För kommissionens befogenheter att återkräva stöd skall en preskriptionstid på tio år gälla.

2. Preskriptionstiden skall börja den dag då det olagliga stödet beviljas mottagaren antingen som individuellt stöd eller på grundval av en stödordning. Preskriptionstiden skall avbrytas av varje åtgärd avseende det olagliga stödet som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstat som agerar på kommissionens begäran. Vid varje avbrott skall tiden börja räknas på nytt. Preskriptionstiden skall avbrytas under den tid då kommissionens beslut är föremål för förfaranden vid Europeiska [unionens] domstol.

3. Varje stöd för vilket preskriptionstiden har löpt ut skall betraktas som befintligt stöd.”

- 5 Dessa bestämmelser har, med samma lydelse, införts i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9).

Spansk rätt

- 6 Genom Ley 16/2000 del Parlamento de Cataluña, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (det katalanska parlamentets lag 16/2000 om skatt på stora handelsanläggningar) av den 29 december 2000 (DOGC n° 3295, av den 30 december 2000, och BOE n° 20, av den 23 januari 2001, nedan kallad lag 16/2000) infördes en skatt på stora handelsanläggningar (nedan kallad IGEC) i den autonoma regionen Katalonien.
- 7 I artikel 2 i lag 16/2000 anges att denna skatt belastar stora handelsanläggningars särskilda ekonomiska kapacitet. Dessa anläggningar kan med beaktande av deras stora försäljningsyta skaffa sig en dominerande ställning och de kan medföra negativa effekter för landskapet och miljön utan att dessa anläggningar bär kostnaden för detta.
- 8 Enligt artikel 3 i denna lag ska intäkterna från IGEC användas till åtgärder för att modernisera närhandeln i Katalonien och till att genomföra handlingsplaner i de områden som drabbats av öppnandet av stora handelsanläggningar.
- 9 I artikel 4 i denna lag föreskrivs att den beskattningsgrundande händelsen för IGEC är att enskilda stora handelsanläggningar nyttjar försäljningsytor på 2 500 m² eller mer.
- 10 Enligt artikel 5 i lag 16/2000 är stora enskilda handelsanläggningar som bedriver verksamhet i form av försäljning av trädgårdsprodukter, fordon, byggmaterial, maskinutrustning och industriutrustning befriade från denna skatt.
- 11 I artikel 6 i denna lag föreskrivs att skyldiga att betala IGEC är fysiska eller juridiska personer som innehar en stor enskild handelsanläggning, oavsett om den är belägen i en stor kollektiv handelsanläggning eller inte.
- 12 I artikel 8 i denna lag föreskrivs att beskattningsunderlaget minskas med 60 procent för handelsanläggningar som främst bedriver verksamhet i form av försäljning av möbler, sanitär utrustning och dörrar och fönster samt för byggvaruhus.
- 13 I artikel 11 i denna lag anges hur skatten ska beräknas, vilket ska ske bland med beaktande av antalet invånare i den kommun där anläggningen är belägen.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 14 Genom lag 16/2000 infördes en regional skatt på stora handelsanläggningar i hela den autonoma regionen Katalonien. Syftet med skatten var att kompensera för den påverkan på fysisk planering och miljö som dessa stora handelsanläggningar kan ha. Genom decreto 342/2001 por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (dekret 342/2001 om godkännande av förordningen om skatt på stora handelsanläggningar) av den 24 december 2001 (DOGC n° 3542 av den 28 december 2001) genomförde Kataloniens regionregering denna skatt.

- 15 ANGED, som är en sammanslutning av stora distributionsföretag på nationell nivå, väckte under år 2002 talan vid Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien, Spanien) och yrkade att detta dekret skulle ogiltigförklaras på grund av att det stred mot både etableringsfriheten och reglerna om statligt stöd. Denna domstol vilandeförklarade målet i avvaktan på utgången av en talan som den spanska regeringen hade väckt vid Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen, Spanien) mot denna lagstiftning. Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) ogillade denna talan genom dom av den 5 juni 2012. Därefter ogillade Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) ANGED:s talan. ANGED överklagade domen till Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien).
- 16 ANGED hade även gett in ett klagomål till Europeiska kommissionen med anledning av införandet av IGEC, där den gjorde gällande att skatten utgjorde statligt stöd. Efter det att kommissionen begärt förtydliganden av de spanska myndigheterna underrättade kommissionen genom skrivelse av den 2 oktober 2003 dessa myndigheter om att den hade avslutat sin undersökning och avskrivit ärendet. Kommissionen fann nämligen, efter att ha undersökt IGEC:s särdrag i förhållande till artikel 87.1 EG, att denna skatt var förenlig med bestämmelserna om statligt stöd, eftersom de intäkter som denna skatt gav upphov till inte var avsedda att gynna handelsföretag eller någon specifik bransch.
- 17 Efter det att ANGED under år 2013 ingett ett nytt klagomål underrättade kommissionen emellertid, genom skrivelse av den 28 november 2014, de spanska myndigheterna om att den hade gjort en ny preliminär bedömning av IGEC-lagstiftningen och därvid funnit att undantaget från skattskyldighet för små handelsanläggningar och vissa specialiserade handelsanläggningar skulle kunna utgöra statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden och att Konungariket Spanien borde avskaffa eller ändra denna skatt.
- 18 Det är mot denna bakgrund som Tribunal Supremo (Högsta domstolen) har beslutat att vilandeförklara målen och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Ska artiklarna 49 och 54 FEUF tolkas på så sätt att de utgör hinder för en regional skatt [såsom IGEC,] som träffar stora enskilda handelsanläggningar med en försäljningsyta på 2 500 m² eller mer, på grund av den påvekan dessa anläggningar kan ha på fysisk planering, miljö och närhandel i den aktuella regionen, men som ska tillämpas oavsett om dessa anläggningar är belägna i eller utanför tätortsbebyggelsen och som i de flesta fall träffar företag från andra medlemsstater, mot bakgrund av att
- a) skatten inte gäller för näringsidkare som äger flera enskilda handelsanläggningar som var och en har en försäljningsyta på mindre än 2 500 m², oavsett hur stor den totala försäljningsytan är för näringsidkarens samtliga anläggningar,
 - b) undantag görs för stora kollektiva handelsanläggningar,
 - c) undantag görs för enskilda handelsanläggningar som säljer trädgårdsprodukter, fordon, byggmaterial, maskinutrustning och industriutrustning, och
 - d) skatten bara tas ut på 40 procent av beskattningsunderlaget för handelsanläggningar som huvudsakligen säljer möbler, sanitär utrustning och dörrar och fönster samt för byggvaruhus?
- 2) Ska artikel 107.1 FEUF tolkas på så sätt att följande ska betraktas som statligt stöd som är förbjudet enligt nämnda bestämmelse:
- a) en fullständig befrielse från IGEC för enskilda handelsanläggningar med en försäljningsyta på mindre än 2 500 m², för kollektiva handelsanläggningar och för enskilda anläggningar som säljer trädgårdsprodukter, fordon, byggmaterial, maskinutrustning och industriutrustning, och
 - b) en delvis befrielse från IGEC för enskilda handelsanläggningar som huvudsakligen säljer möbler, sanitär utrustning och dörrar och fönster, samt för byggvaruhus?
- 3) Om de ovannämnda fullständiga och delvisa befrielserna från skatt utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vilken är då den tidsmässiga räckvidden för detta beslut, mot bakgrund av innehållet i [kommissionens skrivelse av den 2 oktober 2003]?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 19 Kataloniens regionregering har invänt att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning på grund av att beslutet om hänskjutande inte är tillräckligt motiverat och inte i detalj redogör för de faktiska och rättsliga omständigheterna i det nationella målet.
- 20 Beslutet om hänskjutande innehåller emellertid alla de uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna som behövs för att domstolen ska kunna ge den nationella domstolen användbara svar på de olika frågorna.
- 21 Kataloniens regionregering har även gjort gällande att det inte är möjligt att ta upp begäran om förhandsavgörande till prövning i den del den avser etableringsfriheten, eftersom den situation som är aktuell i det nationella målet är rent intern.
- 22 Eftersom den hänskjutande domstolen ska pröva giltigheten av bestämmelser som inte enbart är tillämpliga på landets egna medborgare utan även på medborgare i andra medlemsstater, så kommer det avgörande som den hänskjutande domstolen antar efter det att EU-domstolen har meddelat dom i målet om förhandsavgörande – såsom generaladvokaten har angett i punkt 21 i förslaget till avgörande – emellertid att ha verkan även gentemot dessa sistnämnda medborgare. Detta motiverar att EU-domstolen besvarar frågor som har anknytning till fördragsbestämmelserna, trots att omständigheterna i det nationella målet i alla avseenden är begränsade till en och samma medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2013, Libert m.fl., C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkt 35, och dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 51).
- 23 Kataloniens regionregering har även som grund för avvisning anfört att sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna och inte snedvrider konkurrensen på grund av detaljhandelsverksamhetens lokala karaktär. Det räcker i detta hänseende att konstatera att det rör sig om en fråga om tolkningen av artikel 107.1 FEUF som inte medför att begäran om förhandsavgörande ska avvisas.
- 24 Under förfarandets gång har Kataloniens regionregering även gjort gällande att begäran om förhandsavgörande ska avvisas, eftersom ändamålet med talan i det nationella målet har förfallit i och med ändringen av lag 16/2000.
- 25 Den hänskjutande domstolen har emellertid, i skrivelse av den 1 juni 2017, som inkom till domstolen den 7 juni 2017, underrättat domstolen om att den anser att det nationella målet har behållit sitt ändamål trots ändringen av den berörda lagstiftningen. Denna domstol vidhöll vidare sin begäran om förhandsavgörande
- 26 Det ska slutligen påpekas att även om det förhållandet att en befrielse från skatt, enligt bestämmelserna om statligt stöd, är olaglig inte påverkar huruvida skatten i sig är laglig, vilket innebär att de skattskyldiga inte med framgång kan göra gällande att skattebefrielsen är olaglig i syfte att undandra sig skattskyldighet (dom av den 27 oktober 2005, Distribution Casino France m.fl., C-266/04-C-270/04, C-276/04 och C-321/04–C-325/04, EU:C:2005:657, punkt 44), så avser det nationella målet inte en begäran om befrielse från den aktuella skatten utan huruvida de berörda bestämmelserna är lagliga i förhållande till unionsrätten. Det är därför inte uppenbart att den andra och den tredje tolkningsfrågan saknar relevans för prövningen av det nationella målet. (se, analogt, dom av den 15 juni 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 och C-41/05, EU:C:2006:403, punkt 25).

27 Begäran om förhandsavgörande kan således tas upp till sakprövning i sin helhet.

Prövning i sak

Den första frågan

- 28 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 49 och 54 FEUF ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för en skatt på stora handelsanläggningar, som den som är aktuell i det nationella målet.
- 29 Enligt fast rättspraxis är syftet med etableringsfriheten att säkerställa en nationell behandling i värdmedlemsstaten av medborgare från en annan medlemsstat och av sådana bolag som avses i artikel 54 FEUF genom ett förbud mot all diskriminering som, när det gäller bolag, grundar sig på var ett bolag har sitt säte (se, bland annat, dom av den 12 december 2006, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation*, C-374/04, EU:C:2006:773, punkt 43, och dom av den 14 december 2006, *Denkavit Internationaal* och *Denkavit France*, C-170/05, EU:C:2006:783, punkt 22).
- 30 I det avseendet gäller inte endast ett förbud mot öppen diskriminering på grund av var bolag har sitt säte, utan också mot varje form av dold diskriminering som, med tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (dom av den 5 februari 2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 31 En obligatorisk skatt med ett särskiljningskriterium som framstår som objektivt, men som i de flesta fall, på grund av sina egenskaper, missgynnar bolag som har sitt säte i andra medlemsstater och som befinner sig i en jämförbar situation med bolag som har sitt säte i den medlemsstat där beskattning sker utgör en enligt artiklarna 49 och 54 FEUF förbjuden indirekt diskriminering som grundas på var bolag har sitt säte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 februari 2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, punkterna 37–41).
- 32 I det nu aktuella nationella målet uppställs i den berörda lagstiftningen ett kriterium som grundar sig på handelsanläggningens försäljningsyta, vilket inte innebär någon direkt diskriminering.
- 33 Det framgår inte heller av de uppgifter som lämnats till domstolen att nämnda kriterium i de flesta fall missgynnar medborgare i andra medlemsstater eller bolag som har sitt säte i andra medlemsstater.
- 34 Varken uppgifterna i den skrivelse som kommissionen sände till de spanska myndigheterna den 7 juli 2004, som har nämnts i beslutet om hänskjutande – av vilken det framgår att företag från andra medlemsstater bedriver verksamhet på 61,5 procent av den yta som upptas av företag med mer än 2 500 m², vilka är skyldiga att betala IGEC – eller de uppgifter som ANGED har lämnat i sina skriftliga inlagor, varav det bland annat framgår att 52 procent av skattebördan avseende IGEC belastar stora handelsanläggningar som bedrivs av företag från andra medlemsstater, kan mot bakgrund av bland annat storleken på dessa procentsatser styrka ett sådant påstående.
- 35 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 49 och 54 FEUF ska tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för en skatt på stora handelsanläggningar, som den som är aktuell i det nationella målet.

Den andra frågan

- 36 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida det ska anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF att föreskriva en skatt som den som är aktuell i det nationella målet, vilken tas ut på stora handelsanläggningar i allt väsentligt utifrån hur

stor deras försäljningsyta är, varvid dock handelsanläggningar med en försäljningsyta på mindre än 2 500 m² eller anläggningar som bedriver verksamhet i form av försäljning av trädgårdsprodukter, fordon, byggmaterial, maskinutrustning och industriutrustning är undantagna från skatten och beskattningsunderlaget minskas med 60 procent för handelsanläggningar som bedriver verksamhet i form av försäljning av möbler, sanitär utrustning och dörrar och fönster samt för byggvaruhus.

- 37 Samtliga följande villkor måste vara uppfyllda för att en nationell åtgärd ska anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. För det första måste det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra måste denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska åtgärden ge mottagaren en selektiv fördel. För det fjärde ska åtgärden snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen (se, bland annat, dom av den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 53).
- 38 När det gäller bedömningen av selektivitetskriteriet, som det särskilt har hänvisats till vid EU-domstolen, följer det av fast rättspraxis att det vid denna bedömning ska fastställas huruvida den aktuella nationella åtgärden, inom ramen för en viss rättslig reglering, kan gynna ”vissa företag eller viss produktion” i förhållande till andra företag som, mot bakgrund av det mål som eftersträvas med regleringen, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, och som således är föremål för en särbehandling som i princip kan kvalificeras som diskriminerande (se, bland annat, dom av den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 39 Vad särskilt beträffar nationella åtgärder som innebär en skattefördel, följer det av rättspraxis att en sådan åtgärd som, trots att den inte innebär en överföring av statliga medel, försätter mottagarna i en situation som är mer fördelaktig än den situation som övriga skattskyldiga befinner sig i, kan ge mottagarna en selektiv fördel och därmed utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. En skattefördel som följer av en generell åtgärd som är tillämplig utan åtskillnad på samtliga ekonomiska aktörer utgör däremot inte statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse (se dom av den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 56).
- 40 För att en skatteåtgärd ska kunna kvalificeras som ”selektiv”, måste det först slås fast vad som utgör det allmänna eller ”normala” skattesystem som är tillämpligt i den berörda medlemsstaten. Därefter måste det visas att skatteåtgärden avviker från detta system, i den mån den innebär att ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av det mål som eftersträvas med det allmänna skattesystemet, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation behandlas olika (se, bland annat, dom av den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 41 I det sammanhanget ska det även erinras om att den lagstiftning som ska användas som referens vid bedömningen av huruvida en åtgärd är selektiv inte nödvändigtvis måste fastställas inom den berörda medlemsstatens geografiska territorium, utan referenslagstiftningen kan fastställas inom det geografiska område inom vilket en regional eller lokal myndighet utövar den befogenhet den har enligt grundlag eller lag. Så är fallet när nyss nämnda myndighet har en rättslig och faktisk ställning som gör att den är så självständig i förhållande till centralregeringen i en medlemsstat att det är den myndigheten – och inte centralregeringen – som, genom de åtgärder som den vidtar, har en väsentlig roll när det gäller avgränsningen av den politiska och ekonomiska miljö som företagen verkar i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2008, Union General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) m.fl., C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, punkterna 47–50 och där angiven rättspraxis).
- 42 Begreppet statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 avser dock inte en åtgärd som innebär att företag som, mot bakgrund av det mål som eftersträvas med den aktuella rättsliga regleringen, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation behandlas olika, och som således i princip

är selektiv, om den berörda medlemsstaten kan visa att denna skillnad i behandling är motiverad, eftersom den följer av arten av eller systematiken i det system som åtgärden ingår i (dom av den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

- 43 En åtgärd som utgör ett undantag från tillämpningen av det allmänna skattesystemet kan vara motiverad med hänsyn till skattesystemets art eller systematik, om den berörda medlemsstaten kan visa att denna åtgärd följer direkt av de grundläggande eller styrande principerna för dess skattesystem. I det avseendet måste det göras en åtskillnad mellan å ena sidan mål som uppställts för en särskild skatteordning och som ligger utanför den särskilda skatteordningen och å andra sidan mekanismer som finns inbyggda i själva skattesystemet och som är nödvändiga för att kunna uppnå sådana mål (dom av den 6 september 2006, Portugal/kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 81).
- 44 Det ska vidare erinras om att det visserligen är så, att det för att fastställa att en skatteåtgärd är selektiv inte alltid är nödvändigt att åtgärden utgör ett undantag från det skattesystem som betraktas som det allmänna systemet. Att åtgärden utgör ett undantag är dock i högsta grad relevant vid en sådan bedömning, när det av denna omständighet framgår att två kategorier av aktörer särskiljs och a priori behandlas olika, nämligen de som omfattas av undantagsåtgärden och de som fortsatt omfattas av det allmänna skattesystemet, trots att dessa två kategorier befinner sig i en jämförbar situation mot bakgrund av det mål som eftersträvas med nämnda system (dom av den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 77).
- 45 När det gäller den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, ska det först påpekas att det inte vid EU-domstolen har ifrågasatts att den geografiska referensramen borde vara den autonoma regionen Katalonien.
- 46 Vidare kan det konstateras att även om kriteriet för beskattning i form av försäljningsytan inte framstår som ett formellt undantag från en viss rättslig referensram, medför detta kriterium icke desto mindre att handelsanläggningar med en försäljningsyta på mindre än 2 500 m² faller utanför tillämpningsområdet för denna skatt. IGEC kan således inte särskiljas från en regional skatt som handelsanläggningar med en försäljningsyta som överskrider en viss ytgräns är skyldiga att betala.
- 47 I artikel 107.1 FEUF definieras statliga ingripanden utifrån vilka verkningar de har, oberoende av vilka metoder som används (dom av den 22 december 2008, British Aggregates, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 89).
- 48 Det kan således inte på förhand uteslutas att ett sådant kriterium i praktiken kan gynna ”vissa företag eller viss produktion” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, genom att dessa företag eller denna produktion får lägre kostnader jämfört med företag eller produktion som träffas av den i det nationella målet aktuella skatten.
- 49 I det sammanhanget är det därför nödvändigt att avgöra huruvida de handelsanläggningar som på ovan nämnt sätt är undantagna från tillämpningsområdet för IGEC befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för de handelsanläggningar som omfattas av den.
- 50 Vid denna prövning ska följande beaktas. I avsaknad av unionslagstiftning på området är det medlemsstaterna eller de enheter under statsnivå som har självbestämmande på skatteområdet som är behöriga att bestämma vad som ska utgöra beskattningsunderlag och att fördela skattebördan mellan de olika produktionsfaktorerna och de olika ekonomiska sektorerna (dom av den 15 november 2011, kommissionen och Spanien/Government of Gibraltar och Förenade kungariket, C-106/09 P och C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 97).

- 51 Som kommissionen har påpekat i punkt 156 i sitt tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 2016, s. 1), ”står [det nämligen] medlemsstaterna fritt att välja den ekonomiska politik som de anser vara lämpligast och särskilt att fördela skattebördan efter eget gottfinnande mellan de olika produktionsfaktorerna[,] ... i enlighet med unionslagstiftningen”.
- 52 Vad beträffar IGEC framgår det av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat att den syftar till att bidra till miljöskydd och en god fysisk planering. Skatten har närmare bestämt till syfte att kompensera för den påverkan på miljö och fysisk planering som stora handelsanläggningars verksamhet har, i synnerhet på grund av de trafikflöden som uppstår, genom att låta dem bidra till finansieringen av åtgärdsprogram för miljön och till en förbättrad infrastruktur.
- 53 I det avseendet kan det inte bestridas att handelsanläggningars miljöpåverkan i stor utsträckning beror på deras storlek. Ju större försäljningsyta, desto större tillströmning av allmänheten, vilket leder till ökad miljöförstöring. Av detta följer att det ligger i linje med de eftersträlvade målen att ha ett kriterium grundat på storleken av försäljningsytan – som det som gäller enligt den i det nationella målet aktuella lagstiftningen – som syftar till att särskilja företag beroende på om deras miljöpåverkan är större eller mindre.
- 54 Det står även klart att etablering av handelsanläggningar utgör en särskild utmaning vad beträffar politiken för fysisk planering, oavsett var anläggningarna är belägna (se, analogt, dom av den 24 mars 2011, kommissionen/Spanien, C-400/08, EU:C:2011:172, punkt 80).
- 55 Vid dessa förhållanden finner domstolen att ett kriterium för skattskyldighet som grundar sig på försäljningsytan – som det som är aktuellt i det nationella målet – medför att en åtskillnad görs mellan kategorier av handelsanläggningar som mot bakgrund av målen för den lagstiftning genom vilken skatten införts inte befinner sig i en jämförbar situation.
- 56 Den skattebefrielse som gäller för handelsanläggningar vilka har en försäljningsyta som understiger 2 500 m² kan således inte anses ge dessa anläggningar en selektiv fördel och kan därmed inte anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.
- 57 Den hänskjutande domstolens andra fråga avser även de övriga aspekterna av IGEC. Den undrar huruvida den fullständiga skattebefrielse som gäller för kollektiva handelsanläggningar och för enskilda handelsanläggningar som bedriver verksamhet i form av försäljning av trädgårdsprodukter, fordon, byggmaterial, maskinutrustning och industriutrustning och den minskning av beskattningsunderlaget med 60 procent som gäller för handelsanläggningar som bedriver verksamhet i form av försäljning av möbler, sanitär utrustning och dörrar och fönster samt för byggvaruhus utgör en fördel för dessa anläggningar.
- 58 Det ska först och främst påpekas att dessa åtgärder utgör ett undantag från den referensram som utgörs av den särskilda beskattningen.
- 59 Kataloniens regionregering har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att de berörda handelsanläggningarnas verksamhet till sin natur kräver stora försäljningsytor, utan att sådana ytor är avsedda att dra till sig ett stort antal konsumenter eller ökar flödet av kunder som tar sig dit med egen bil. Dessa verksamheter anses således skada miljön och den fysiska planeringen i mindre omfattning än de anläggningar som är skyldiga att betala den berörda skatten.
- 60 En sådan omständighet kan motivera den åtskillnad som görs i den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, vilken därmed inte skulle anses ge de berörda handelsanläggningarna en selektiv fördel. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att kontrollera om så faktiskt är fallet.

- 61 När det slutligen gäller det kriterium för skillnad i beskattningen som avser handelsanläggningens enskilda karaktär, som innebär att stora kollektiva handelsanläggningar befrias från IGEC, leder detta däremot till att särskilja två kategorier av anläggningar som objektivt sett befinner sig i en jämförbar situation mot bakgrund av målen för miljöskydd och fysisk planering som eftersträvas med den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet. Att stora kollektiva handelsanläggningar befrias från att betala denna skatt utgör således en åtgärd av selektiv karaktär och kan därför utgöra ett statligt stöd om de övriga villkoren i artikel 107.1 FEUF är uppfyllda.
- 62 I det avseendet kan det konstateras att en sådan åtgärd finansieras med statliga medel och kan tillskrivas staten i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 63 Dessutom, och i motsats till vad Kataloniens regionregering har anfört i sitt skriftliga yttrande, kan en sådan åtgärd också påverka handeln och snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.
- 64 Det framgår nämligen av fast rättspraxis att det, för att kvalificera en åtgärd som statligt stöd, inte är nödvändigt att styrka att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna och att konkurrensen faktiskt snedvrids, utan endast att undersöka huruvida stödet kan påverka handeln och snedvrider konkurrensen (se, bland annat, dom av den 27 juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia de Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 78).
- 65 Närmare bestämt förhåller det sig så, att om ett statligt stöd förstärker vissa företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln mellan medlemsstaterna ska denna handel anses påverkas av detta stöd. Det är i detta avseende inte nödvändigt att de stödmottagande företagen själva deltar i handeln mellan medlemsstaterna. När en medlemsstat beviljar ett stöd till företag, är det nämligen möjligt att deras verksamhet inom landet kan upprätthållas eller öka på grund av detta, med den följd att möjligheterna för företag från andra medlemsstater att träda in på denna medlemsstats marknad minskar (se, bland annat, dom av den 27 juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia de Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 79).
- 66 Med avseende på villkoret avseende en snedvridning av konkurrensen, understryker domstolen att stöd som syftar till att befria ett företag från kostnader som detta normalt borde ha burit inom ramen för den löpande driften eller dess normala verksamhet, i princip snedvrider konkurrensvillkoren (se, bland annat, dom av den 27 juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia de Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 80).
- 67 Av det ovan anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Det utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF att föreskriva en skatt som den som är aktuell i det nationella målet, vilken tas ut på stora handelsanläggningar i allt väsentligt utifrån hur stor deras försäljningsyta är, varvid dock handelsanläggningar med en försäljningsyta på mindre än 2 500 m² är undantagna från skatten. Det utgör inte heller statligt stöd i den mening som avses i bestämmelsen att föreskriva en sådan skatt och därvid undanta handelsanläggningar som bedriver verksamhet i form av försäljning av trädgårdsprodukter, fordon, byggmaterial, maskinutrustning och industriutrustning från nämnda skatt eller att minska beskattningsunderlaget med 60 procent för de handelsanläggningar som bedriver verksamhet i form av försäljning av möbler, sanitär utrustning och dörrar och fönster samt för byggvaruhus, eftersom dessa anläggningar inte har en lika stor påverkan på miljö och fysisk planering som andra handelsanläggningar, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 68 Det utgör däremot statligt stöd i den mening som avses i bestämmelsen att föreskriva en sådan skatt och att därvid undanta stora kollektiva handelsanläggningar med en försäljningsyta på minst 2 500 m².

Den tredje frågan

- 69 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att, för det fall den andra frågan besvaras jakande, få klarhet i huruvida statligt stöd i form av befrielse från skatt och nedsättning av en skatt som tas ut av stora handelsanläggningar, såsom den i det nationella målet, kan anses utgöra befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i förordning nr 659/1999, vars innehåll i allt väsentligt har överförts till artikel 1 b i förordning 2015/1589.
- 70 Med hänsyn till svaret på den andra frågan finns det anledning att besvara denna tredje fråga.
- 71 EU-domstolen erinrar inledningsvis om att giltigheten av rättsakter om genomförande av stödåtgärder påverkas av om de nationella myndigheterna åsidosätter artikel 108.3 sista meningen FEUF. De nationella domstolarna ska för de enskilda som kan åberopa ett sådant åsidosättande säkerställa att alla slutsatser härav kommer att dras i enlighet med nationell rätt både vad gäller giltigheten av de rättsakter som utfärdats för genomförandet av stödåtgärderna och vad gäller återkrävande av sådant finansiellt stöd som beviljats i strid med denna bestämmelse eller med eventuella interimistiska åtgärder (dom av den 21 november 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, EU:C:1991:440, punkt 12).
- 72 Befintliga stödåtgärder får emellertid i enlighet med artikel 108.1 FEUF rättsenligt genomföras när kommissionen inte har slagit fast att de är oförenliga med den inre marknaden. Detta innebär att artikel 108.3 FEUF inte ger de nationella domstolarna befogenhet att förbjuda genomförandet av ett befintligt stöd (se dom av den 18 juli 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, punkterna 36 och 41).
- 73 När det gäller artikel 1 b v i förordning nr 659/1999, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, som omfattar det fall där det kan fastställas att en åtgärd som inte utgjorde något stöd när den infördes, men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den inre marknaden, utan att medlemsstaten har företagit någon ändring, har det inte framkommit att sådana villkor är uppfyllda i det nationella målet.
- 74 Med avseende på frågan huruvida det stöd som de berörda anläggningarna har fått i samband med den beskattning som är aktuell i det nationella målet kan anses ha godkänts av kommissionen i den mening som avses i artikel 1 b ii) i förordning nr 659/1999, som har överförts till artikel 1 b ii) i förordning 2015/1589, kan det erinras om att en rättsakt, oavsett form, som rör statligt stöd, utgör ett sådant beslut om godkännande när kommissionen – mot bakgrund av rättsaktens innehåll och kommissionens avsikt – genom denna rättsakt, efter det att den preliminära fasen av granskningsförfarandet har avslutats, slutgiltigt har tagit ställning till den aktuella åtgärden och följaktligen när den har slagit fast huruvida åtgärden utgjorde eller inte utgjorde ett stöd och att den inte hyste tvivel avseende dess förenlighet med den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2008, *Athinaiki Techniki/kommissionen*, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 46, och dom av den 9 juni 2011, *Diputación Foral de Vizcaya m.fl./kommissionen*, C-465/09 P–C-470/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:372, punkt 94).
- 75 Domstolen har även slagit fast att det på grundval av objektiva kriterier ska kunna konstateras att det finns ett sådant beslut från kommissionen och att det ska innebära ett tydligt och slutgiltigt uttryck för kommissionens ståndpunkt avseende åtgärden i fråga (se dom av den 9 juni 2011, *Diputación Foral de Vizcaya m.fl./kommissionen*, C-465/09 P–C-470/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:372, punkt 95).
- 76 Det följer av det förebyggande kontrollsystem för statligt stöd som kommissionen tillämpar och i synnerhet av förbudet mot att genomföra nya stödåtgärder innan ett slutgiltigt beslut har antagits av kommissionen i enlighet med artikel 108.3 sista meningen FEUF, att det inte kan råda något tvivel om huruvida det finns ett beslut med ett ställningstagande i frågan om ett stöd är förenligt med den inre

marknaden. Detta gäller i än högre grad när det stöd som påstås ha godkänts, inte har anmälts till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 FEUF, vilket äventyrar den rättssäkerhet som denna bestämmelse syftar till att garantera (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, *Diputación Foral de Vizcaya m.fl./kommissionen*, C-465/09 P–C-470/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:372, punkterna 96 och 97).

- 77 I det nationella målet är det därför inte möjligt att ur kommissionens skrivelse av den 2 oktober 2003, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till och som nämnts i punkt 16 i förevarande dom, utläsa ett sådant godkännande, inte minst på grund av att det av de uppgifter som lämnats till domstolen framgår att kommissionen i denna skrivelse endast uttalar sig i frågan huruvida villkoren för hur intäkterna från IGEC ska fördelas är förenliga med lagstiftningen om statligt stöd.
- 78 Det ska slutligen påpekas att ett befintligt stöd, i den mening som avses i artikel 1 b iv) i förordning nr 659/1999, vars innehåll i allt väsentligt har överförts till artikel 1 b iv) i förordning 2015/1589, även avser ”stöd som enligt artikel 15 [i förordning nr 659/1999] är att betrakta som befintligt stöd”.
- 79 I artikel 15.1 i förordning nr 659/1999, som överförts till artikel 17 i förordning 2015/1589, föreskrivs att det för kommissionens befogenheter att återkräva stöd gäller en preskriptionstid på tio år. Enligt artikel 15.2 i förordning nr 659/1999 börjar preskriptionstiden löpa den dag då det olagliga stödet beviljas mottagaren antingen som individuellt stöd eller på grundval av en stödordning och preskriptionstiden avbryts av varje åtgärd avseende det olagliga stödet som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstat som agerar på kommissionens begäran. Det föreskrivs dessutom i artikel 15.3 i förordning nr 659/1999 att varje stöd för vilket preskriptionstiden har löpt ut ska betraktas som befintligt stöd.
- 80 Oberoende av vilken räckvidd denna bestämmelse ska anses ha när den åberopas inför den nationella domstolen, kan det konstateras att de villkor som anges i den under alla omständigheter inte är uppfyllda i det nationella målet.
- 81 I den mån mottagarna av ett stöd som följer av en sådan skatt som den som är aktuell i det nationella målet definieras på ett allmänt och abstrakt sätt och summan av det stöd som beviljats dem är obestämd, omfattas detta stöd av begreppet stödordning i den mening som avses i artikel 1 d i förordning nr 659/1999, vars ordalydelse återges i identiska ordalag i artikel 1 d i förordning 2015/1589.
- 82 Följaktligen börjar preskriptionstiden, enligt artikel 15.2 i förordning nr 659/1999, löpa den dag då det olagliga stödet faktiskt beviljas mottagaren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2011, *France Télécom/kommissionen*, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punkterna 80–82, och beslut av den 7 december 2017, *Irland/kommissionen*, C-369/16 P, ej publicerat, EU:C:2017:955, punkt 41).
- 83 Det framgår emellertid av begäran om förhandsavgörande att kommissionen, genom en skrivelse av den 28 november 2014 som nämnts i beslutet om hänskjutande och som det hänvisats till i punkt 17 i denna dom, underrättat de spanska myndigheterna om att IGEC kan utgöra statligt stöd och att denna skatt bör ändras eller upphävas. En sådan handling utgör en åtgärd som vidtas av kommissionen i den mening som avses i artikel 15.2 i förordning nr 659/1999, som avbryter preskriptionstiden, så att stöd som beviljats under den period om tio år som föregick denna skrivelse inte kan betraktas som befintligt stöd.
- 84 När det gäller det stöd som beviljats tidigare framgår det såväl av denna skrivelse från 2014 som av kommissionens skrivelse av den 2 oktober 2003, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, att dessa skrivelser sänts till följd av skriftväxling med de spanska myndigheterna och begäran om upplysningar som sänts till dessa myndigheter angående IGEC.

- 85 Under dessa omständigheter har även en sådan begäran avbrutit den preskriptionstid som fastställts i artikel 15 i förordning nr 659/1999 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2005, Scott/kommissionen, C-276/03 P, EU:C:2005:590, punkt 36).
- 86 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Under sådana omständigheter som de som har beskrivits av den hänskjutande domstolen, kan statligt stöd till följd av en skattelagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet inte utgöra befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i förordning nr 659/1999, som med samma lydelse har överförts till artikel 1 b i förordning 2015/1589.

Rättegångskostnader

- 87 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Artiklarna 49 och 54 FEUF ska tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för en skatt på stora handelsanläggningar, som den som är aktuell i det nationella målet.**
- 2) **Det utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF att föreskriva en skatt som den som är aktuell i det nationella målet, vilken tas ut på stora handelsanläggningar i allt väsentligt utifrån hur stor deras försäljningsyta är, varvid dock handelsanläggningar med en försäljningsyta på mindre än 2 500 m² är undantagna från skatten. Det utgör inte heller statligt stöd i den mening som avses i bestämmelsen att föreskriva en sådan skatt och därvid undanta handelsanläggningar som bedriver verksamhet i form av försäljning av trädgårdsprodukter, fordon, byggmaterial, maskinutrustning och industriutrustning från nämnda skatt eller att minska beskattningsunderlaget med 60 procent för de handelsanläggningar som bedriver verksamhet i form av försäljning av möbler, sanitär utrustning och dörrar och fönster samt för byggvaruhus, eftersom dessa anläggningar inte har en lika stor påverkan på miljö och fysisk planering som andra handelsanläggningar, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.**

Det utgör däremot statligt stöd i den mening som avses i bestämmelsen att föreskriva en sådan skatt och därvid undanta stora kollektiva handelsanläggningar med en försäljningsyta på minst 2 500 m².

- 3) **Under sådana omständigheter som de som har beskrivits av den hänskjutande domstolen, kan statligt stöd till följd av en skattelagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet inte utgöra befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i rådets förordning nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, som med samma lydelse har överförts till artikel 1 b i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.**

Signatures