



Datum van inontvangstneming : 20/06/2016

Zaak C-236/16**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

25 april 2016

Verwijzende rechter:

Tribunal Supremo (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 maart 2016

Verzoekster in cassatie:

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)

Verweerster tot cassatie:

Diputación General de Aragón

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Cassatieberoep ingesteld door de Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (nationale vereniging van grote detailhandelsondernemingen; hierna: „ANGED”) tegen het arrest van 24 januari 2014 van de Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (hooggerechtshof van Aragón, sectie bestuursrecht, tweede afdeling) houdende verwerping van haar beroep tegen Decreto 1/2007, de 16 de enero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón (besluit 1/2007 van de regering van de autonome regio Aragón van 16 januari 2007 tot vaststelling van de gedeeltelijke uitvoeringsregeling van wet 13/2005 van 30 december 2005 inzake fiscale en administratieve maatregelen met betrekking tot overgedragen belastingen en eigen belastingen van de autonome regio Aragón) aangaande de toepassing van milieuheffingen, waaronder de

Impuesto sobre el Daño Medioambiental causado por las Grandes Áreas de Venta (belasting ter zake van milieuschade door grote winkelbedrijven; hierna: „IDMGAV”)

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Verenigbaarheid van de IDMGAV met de artikelen 49 VWEU en 54 VWEU

Kwalificatie van de gevallen van niet-onderwerping aan de IDMGAV als verboden staatsteun in het licht van artikel 107, lid 1, VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Moeten de artikelen 49 VWEU en 54 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regionale belasting die wordt geheven ter compensatie van de milieuschade als gevolg van het gebruik van voorzieningen en faciliteiten ten behoeve van de activiteiten en het verkeer waarvan sprake is bij grote winkelbedrijven met grote parkeerterreinen voor hun klanten, wanneer het gaat om een verkoopoppervlakte van meer dan 500 m², maar die is verschuldigd ongeacht of die winkelbedrijven binnen of buiten de geconsolideerde bebouwde kom zijn gelegen en in de meeste gevallen op ondernemingen van andere lidstaten drukt, gelet op het feit dat die belasting: (i) niet wordt opgelegd aan handelaren die exploitant zijn van verschillende winkelbedrijven, ongeacht de totale verkoopoppervlakte van die winkelbedrijven, als geen daarvan een verkoopoppervlakte van meer dan 500 m² heeft en zelfs als een of meer daarvan wel die drempel halen, maar de maatstaf van heffing niet hoger ligt dan 2 000 m², terwijl de heffing wel geldt voor handelaren met slechts één winkelbedrijf waarvan de verkoopoppervlakte boven die drempels ligt, en (ii) voorts niet wordt opgelegd aan winkelbedrijven die zich uitsluitend bezighouden met de verkoop van machines, voertuigen, gereedschappen en industriële componenten; bouwmaterialen, sanitaire voorzieningen, en deuren en ramen, waarbij er alleen sprake is van verkoop aan de professionele markt; meubilair in individuele, traditionele en gespecialiseerde bedrijven; motorvoertuigen in dealersshowrooms en reparatiebedrijven; kweekvoorzieningen voor tuinonderhoud en tuinaanleg, of motorbrandstoffen, ongeacht de verkoopoppervlakte van die winkelbedrijven?
- 2) Moet artikel 107, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat als krachtens deze bepaling verboden staatssteun moet worden aangemerkt de omstandigheid dat de IDMGAV [milieubelasting die geldt voor grote winkelbedrijven] niet wordt geheven van winkelbedrijven die niet een verkoopoppervlakte van meer dan 500 m² hebben of die dat wel hebben, maar waarbij de maatstaf van heffing niet hoger ligt dan 2 000 m², en

winkelbedrijven die zich uitsluitend bezighouden met de verkoop van machines, voertuigen, gereedschappen en industriële componenten; bouwmaterialen, sanitaire voorzieningen, en deuren en ramen, waarbij er alleen sprake is van verkoop aan de professionele markt; meubilair in individuele, traditionele en gespecialiseerde bedrijven; motorvoertuigen in dealersshowrooms en reparatiebedrijven; kweekvoorzieningen voor tuinonderhoud en tuinaanleg, of motorbrandstoffen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 49 VWEU, 54 VWEU en 107, lid 1, VWEU.

Aangehaalde rechtspraak van het Hof:

Arrest van 5 februari 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, ECLI:EU:C:2014:47):

beperking van de vrijheid van vestiging: punten 30 en 42;

verkapte discriminatie: punten 29, 39 en 40.

Arrest van 24 maart 2011, Commissie/Spanje (C-400/08, ECLI:EU:C:2011:172):

verkapte discriminatie: punten 63 en 64;

dwingende redenen van algemeen belang: punt 74;

geschiktheid en evenredigheid: punt 83.

Arrest van 9 oktober 2014, Ministerio de Defensa y Navantia (C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262):

fiscale steunmaatregel: punten 19 en 20.

Arrest van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, ECLI:EU:C:2015:354):

fiscale steunmaatregel: punten 71 tot en met 75.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ley de las Cortes de Aragón 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón (wet 13/2005 van het regionale parlement van Aragón van 30 december 2005 inzake fiscale en administratieve maatregelen met betrekking tot overgedragen belastingen en eigen belastingen van de autonome regio Aragón)

Ley de las Cortes de Aragón 19/2006, de 29 de diciembre, de medidas tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón (wet 19/2006 van het regionale parlement van Aragón van 29 december 2006 inzake belastingmaatregelen van de autonome regio Aragón)

Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre los impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón (wetbesluit 1/2007 van de regionale regering van Aragón van 18 september 2007 tot vaststelling van de gecoördineerde tekst van de wetgeving op milieubelastingen van de autonome regio Aragón; hierna: „TRIMCA”)

Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón (wet 10/2015 van 28 december 2015 betreffende maatregelen voor de instandhouding van de openbare dienstverlening in de autonome regio Aragón)

Bij titel II van wet 13/2005 werd de IDMGAV met ingang van 1 januari 2006 ingevoerd, welke titel gedeeltelijk werd gewijzigd bij wet 19/2006 en per 4 oktober 2007 werd ingetrokken bij wetsbesluit 1/2007. In de huidige bewoordingen van TRIMCA wordt de IDMGAV in hoofdstuk III daarvan behandeld, zoals blijkt uit bijlage II bij wet 10/2015.

Considerans van wet 13/2005:

Het belastbaar feit voor deze belasting wordt gevormd door de milieuschade als gevolg van het winkerverkeer waarvan sprake is bij bedrijven die, daar het grote winkels betreft, een bijzondere aantrekkingskracht uitoefenen op de consument en tot grote verkeersstromen leiden. Voor de toepassing van de wet worden onder grote winkelbedrijven winkelbedrijven met een oppervlakte van meer dan 500 m² verstaan.

De gevallen van niet-onderwerping aan de belasting voldoen niet aan de criteria die zijn genoemd in het belastbaar feit: er is geen sprake van grote consumentenstromen.

De belasting wordt geheven van degene die zich bezighoudt met de activiteiten die de milieuschade veroorzaken, dus de exploitant van de voorzieningen ten behoeve van die activiteiten en niet de eigenaar daarvan.

De maatstaf van heffing is de maat voor het belastbaar feit. In dit verband is de oppervlakte – gemeten naar horizontale oppervlakte of verticale oppervlakte (aantal verdiepingen) – het meest geschikte criterium om objectief te bepalen hoeveel voordeel er wordt gehaald uit het niet dragen van de kosten van de impact op milieu en grondgebruik.

Dit criterium is niet toevallig gekozen: de verkoopoppervlakte impliceert meer mogelijkheden om producten aan te bieden en daarmee grotere consumentenstromen; terwijl uit de oppervlakte voor ander gebruik (bijvoorbeeld opslag van goederen) blijkt dat producten makkelijker kunnen worden aangevuld, en uit de oppervlakte van het parkeerterrein dat veel autoverkeer kan worden opgevangen.

De extra impact op de stedelijke omgeving en het grondgebruik wordt gemeten met inachtneming van de verschillende soorten grond waarop de winkelactiviteiten mogen worden verricht.

Doelstelling (artikel 9 van wet 13/2005 en artikel 2 TRIMCA):

De IDMGAV heeft als doel de specifieke economische draagkracht te belasten die tot uiting komt in de milieuschade als gevolg van bepaalde vervuilende factoren, gedragingen en activiteiten.

Aard van de belasting (artikel 10 van wet 13/2005 en artikel 3 TRIMCA):

De IDMGAV is een zakelijke belasting met een specifieke bestemming en heeft een niet-fiscaal karakter.

Heffingsgebied (artikel 11 van wet 13/2005 en artikel 4 TRIMCA):

Het heffingsgebied is het grondgebied van de autonome regio Aragón.

Bestemming van de heffing (artikel 12 van wet 13/2005 en artikel 5 TRIMCA):

De uit de IDMGAV verkregen inkomsten worden, na aftrek van de kosten voor beheer en samenwerking, besteed aan de financiering van preventieve maatregelen of maatregelen tot herstel van milieuschade.

Voorwerp van de IDMGAV (artikel 28 van wet 13/2005 en artikel 15 TRIMCA):

De IDMGAV wordt geheven „op basis van de specifieke economische draagkracht die tot uiting komt in de activiteiten en het verkeer waarvan sprake is bij winkelbedrijven die door hun aantrekkingskracht op de consument grote verkeersstromen genereren en dus een negatieve impact hebben op de natuur en het grondgebruik in de autonome regio Aragón”.

Definitie van grote winkelbedrijven (artikel 29, lid 2, van wet 13/2005 en artikel 16, lid 2, TRIMCA):

Een winkelbedrijf is een groot winkelbedrijf indien het een verkoopoppervlakte van meer dan 500 m² heeft.

Belastbaar feit (artikel 30 van wet 13/2005 en artikel 17 TRIMCA):

Het belastbaar feit wordt gevormd door de milieuschade als gevolg van het gebruik van voorzieningen ten behoeve van de activiteiten en het verkeer waarvan sprake is bij grote winkelbedrijven met grote parkeerterreinen.

Gevalen van niet-onderwerping (artikel 31 van wet 13/2005 en artikel 18 TRIMCA):

Niet aan de IDMGAV onderworpen zijn de volgende winkelbedrijven:

- a) winkelbedrijven die zich bezighouden met groothandel;
- b) winkelbedrijven die zich hoofdzakelijk bezighouden met detailhandel in voeding en waarbij die detailhandel gezamenlijk plaatsvindt op gemeentelijke markten die worden beheerd door een lokale overheid of een concessiehouder, of op particuliere levensmiddelenmarkten met traditionele verkoop, die niet bij grote winkelbedrijven horen, en
- c) coöperatieve verenigingen van consumenten en gebruikers, mits het aanbod en de verkoop niet zijn gericht op het grote publiek.

Vrijstellingen (artikel 33 van wet 13/2005 en artikel 20 TRIMCA):

Vrijgesteld zijn winkelbedrijven die zich, ongeacht hun locatie en verkoopoppervlakte, hoofdzakelijk en uitsluitend bezighouden met de verkoop van de volgende producten: a) machines, voertuigen, gereedschappen en industriële componenten; b) bouwmaterialen, sanitaire voorzieningen, en deuren en ramen, waarbij er alleen sprake is van verkoop aan de professionele markt; c) kweekvoorzieningen voor tuinonderhoud en tuinaanleg; d) meubilair in individuele, traditionele en gespecialiseerde bedrijven; e) motorvoertuigen in dealersshowrooms en reparatiebedrijven, en f) motorbrandstoffen.

Algemene subjectieve vrijstelling (artikel 37 van wet 13/2005 en artikel 40 TRIMCA):

Zijn onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld van de milieubelastingen van de autonome regio Aragón: de staat, de autonome regio Aragón, de lokale overheid en de daaronder ressorterende publieke organen en instanties.

Belastingtijdvak en inning (artikel 44, leden 1 en 2, van wet 13/2005 en artikel 47, leden 1 en 2, TRIMCA):

De IDMGAV is een periodieke belasting, waarvan het belastbaar tijdvak in beginsel samenvalt met het kalenderjaar, en de belastingschuld ontstaat op de laatste dag van het jaar.

Belastingplichtigen (artikel 32 van wet 13/2005 en artikel 19 TRIMCA):

Belastingplichtigen zijn „de exploitanten van de voorzieningen ten behoeve van de activiteiten en het winkelverkeer die leiden tot de milieuschade ter compensatie waarvan de belasting wordt geheven”.

Maatstaf van heffing (artikel 34 van wet 13/2005 en artikel 21 TRIMCA):

De maatstaf van heffing is de totale oppervlakte van het groot winkelbedrijf, welke oppervlakte wordt verkregen door de som van:

- a) de verkoopoppervlakte;
- b) de oppervlakte voor ander gebruik (gemeenschappelijk gebruik of nevengebruik) (maximaal 25 % van de verkoopoppervlakte);
- c) de oppervlakte van het parkeerterrein (maximaal 25 % van de verkoopoppervlakte).

Verschuldigde belasting (artikel 35 van wet 13/2005 en artikel 22 TRIMCA):

Het bedrag van de verschuldigde belasting wordt verkregen door het belastingtarief toe te passen op de maatstaf van heffing en het resultaat te vermenigvuldigen met de locatietoecoefficiënt.

Verschuldigde belasting = (maatstaf van heffing x belastingtarief) x locatietoecoefficiënt.

Geldende belastingtarieven:

[niet vermeld in dit verzoek om een prejudiciële beslissing. Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-237/16, die betrekking heeft op dezelfde regelgeving, wordt het brutobedrag van de verschuldigde belasting verkregen door de volgende belastingtarieven toe te passen op de maatstaf van heffing:

Maatstaf van heffing	Belastingsschuld in EUR	Resterende heffingsgrondslag	Belastingtarief
tot m ²		tot m ²	EUR/m ²
2 000	0	1 000	10,20 EUR
3 000	10 200	2 000	12,75 EUR
5 000	35 700	5 000	14,70 EUR
10 000	109 200	meer dan 5 000	13,50 EUR

]

Locatiecoëfficiënt:

Op basis van de soort grond waarop het grote winkelbedrijf zich bevindt, worden verschillende coëfficiënten gehanteerd, in het bijzonder: a) 1: bestaande stedelijke grond; b) 1,10 of 1,25: bebouwbare grond; c) 1, 25 of 1,5: grond die niet mag worden bebouwd.

Aftrek (artikelen 45 en 46 TRIMCA):

Het brutobedrag van de verschuldigde belasting kan onder bepaalde voorwaarden worden verminderd tot maximaal 30 % van dat bedrag indien er sprake is van investeringen die gericht zijn op het treffen van preventieve maatregelen of maatregelen ter bestrijding van de negatieve gevolgen van de schade voor de natuur en het grondgebruik in de autonome regio Aragón.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 18 maart 2007 heeft ANGED bij de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (hooggerechtshof van Aragón, kamer voor bestuursgeschillen) beroep ingesteld tegen besluit 1/2007.
- 2 Op 12 februari 2013 heeft ANGED bij het DG COMP van de Europese Commissie een klacht ingediend over het Koninkrijk Spanje, aangezien zij van mening was dat de voor zes autonome regio's voorziene regeling met betrekking tot de belasting op grote winkelbedrijven (Catalonië, Prinsdom Asturië, Aragón, Navarra, Canarische eilanden en La Rioja) in strijd is met het Unierecht inzake staatssteun.
- 3 Op 20 mei 2013 heeft ANGED de door de zes genoemde autonome regio's van het Koninkrijk Spanje vastgestelde belasting op grote winkelbedrijven onder de aandacht van DG MARKT van de Europese Commissie gebracht, aangezien deze belasting haars inziens de vrijheid van vestiging schendt.
- 4 Bij arrest van 24 januari 2014 heeft de Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón het beroep van ANGED verworpen.
- 5 Op 14 april 2014 heeft ANGED tegen dit arrest cassatieberoep ingesteld, stellende dat het bestreden arrest onder meer schending oplevert van het [Unie]recht, aangezien wet 13/2005 (wetsbesluit 1/2007) de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging schendt.
- 6 In een brief van 28 november 2014 van de adjunct-directeur-generaal staatssteun van DG COMP aan het Koninkrijk Spanje, werd kennis gegeven van het voornemen van de Commissie de aan de kleine detailhandelszaken en bepaalde speciaalzaken verleende vrijstelling als [met het Unierecht] onverenigbare

staatssteun aan te merken. De vrijstellingen leken bepaalde ondernemingen een selectief voordeel te verlenen, aangezien zij een uitzondering vormden op de normale belastingregeling (die de kleinhandelszaken belast naar rato van hun oppervlakte).

In die brief werd verklaard dat, hoewel een belastingvrijstelling kan worden gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het belastingstelsel, geen gegevens waren verstrekt die de algemene, op het geringere milieueffect en de lagere kosten ervan voor stadsplanning gebaseerde rechtvaardiging voor de vrijstelling van de kleine detailhandelszaken en speciaalzaken staaften. Ook waren geen bewijzen overgelegd die de hoogte van de drempel of de keuze van vrijgestelde activiteiten rechtvaardigden. Er werd daarentegen op gewezen dat een groot winkelcentrum met kleine winkels hetzelfde milieueffect heeft als een even groot warenhuis. Logischerwijze zou dus het aantal vierkante meter aan de belastingplicht moeten worden onderworpen.

Volgens die brief zouden geen redenen zijn vastgesteld op grond waarvan de maatregel verenigbaar met de interne markt geacht kon worden.

Gepreciseerd werd dat de Commissie, wanneer in de formele onderzoeksprocedure blijkt dat de maatregelen inderdaad onverenigbare steun vormen, een negatief besluit moet nemen en de lidstaat moet gelasten de maatregel in te trekken of in de toekomst te wijzigen, en de illegale steun van de begunstigden moet terugvorderen. Terugvordering zou betekenen dat enkele duizenden kleine en middelgrote detailhandelaren verplicht zouden kunnen worden de belasting te betalen waarvan zij sinds deze was ingevoerd waren vrijgesteld.

In die brief werd erop gewezen dat de klacht van ANGED bedoeld was om de concurrentieproblemen waarmee men toen te kampen had, voor de toekomst op te lossen en daarom aan Spanje werd verzocht de belasting op grote winkelbedrijven in te trekken of te wijzigen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Vrijheid van vestiging (eerste prejudiciële vraag)

- 7 Anders dan bij de in de autonome regio's Catalonië en Prinsdom Asturië geldende regeling met betrekking tot de belasting op grote winkelbedrijven het geval is, blijkt uit de wettelijke voorschriften met betrekking tot de IDMGAV niet duidelijk dat met deze eigen belasting van de autonome regio Aragón wordt beoogd de concurrentiepositie in de sector van de kleine en middelgrote handelsondernemingen ten opzichte van de grote winkelbedrijven te verbeteren. Op basis daarvan kan echter niet worden uitgesloten dat de genoemde voorschriften mogelijk dezelfde uitkomst hebben, hetgeen dient te worden nagegaan.

- 8 De IDMGAV wordt opgelegd aan grote winkelbedrijven met grote parkeerterreinen voor hun klanten. Onder grote winkelbedrijven worden verstaan winkelbedrijven met een verkoopoppervlakte van meer dan 500 m², ongeacht of zij binnen of buiten de geconsolideerde bebouwde kom zijn gelegen (artikelen 29, lid 2, en 30 van wet 13/2005 en artikelen 16, lid 2, en 17 TRIMCA).
- 9 Van de IDMGAV zijn evenwel vrijgesteld alle winkelbedrijven die zich, ongeacht hun locatie en verkoopoppervlakte, hoofdzakelijk en uitsluitend bezighouden met de verkoop van de volgende producten: a) machines, voertuigen, gereedschappen en industriële componenten; b) bouwmaterialen, sanitaire voorzieningen, en deuren en ramen, waarbij er alleen sprake is van verkoop aan de professionele markt; c) kweekvoorzieningen voor tuinonderhoud en tuinaanleg; d) meubilair in individuele, traditionele en gespecialiseerde bedrijven; e) motorvoertuigen in dealersshowrooms en reparatiebedrijven, en f) motorbrandstoffen (artikel 33 van wet 13/2005 en artikel 20 TRIMCA).
- 10 De IDMGAV wordt niet geheven van belastingplichtige en niet-vrijgestelde winkelbedrijven als hun maatstaf van heffing (verkoopoppervlakte + oppervlakte voor ander gebruik + oppervlakte parkeerterrein) niet hoger ligt dan 2 000 m² (artikelen 34 en 35 van wet 13/2005 en artikelen 21 en 22 TRIMCA), wederom ongeacht of zij binnen of buiten de geconsolideerde bebouwde kom zijn gelegen.
- 11 Met die factor – de soort grond waarop het winkelbedrijf zich bevindt – wordt alleen rekening gehouden, middels de locatietoëfficiënt, wanneer de maatstaf van heffing hoger ligt dan 2 000 m² en dus wanneer er daadwerkelijk belasting verschuldigd is.
- 12 Noch de considerans van wet 13/2005, noch die van TRIMCA bevat een onderbouwde rechtvaardiging voor de drempel van 500 m² verkoopoppervlakte, die bepalend is voor de vraag of iemand belastingplichtig is, voor de vrijstellingen vanwege de activiteiten waarmee het bedrijf zich bezighoudt, of voor het feit dat geen belasting wordt geheven van belastingplichtige en niet-vrijgestelde winkelbedrijven als hun maatstaf van heffing niet hoger ligt dan 2 000 m².
- 13 Vastgesteld moet dus worden dat de verbetering van de concurrentiepositie van de kleine en middelgrote handel ten opzichte van de grote winkelbedrijven, hetgeen de IDMGAV ontegenzeggelijk bevordert, niet echt stevig verankerd zit in de met die belasting nagestreefde doelstelling van de bescherming van het milieu, met name omdat de belasting niet wordt geheven van alle kleine en middelgrote winkelbedrijven (met een verkoopoppervlakte van maximaal 500 m² of met een verkoopoppervlakte van meer dan 500 m², maar waarvan de maatstaf van heffing niet hoger ligt dan 2 000 m²) en bepaalde grote winkelbedrijven vanwege hun specifieke activiteiten (namelijk winkelbedrijven die zich uitsluitend bezighouden met de verkoop van machines, voertuigen, gereedschappen en industriële componenten; bouwmaterialen, sanitaire voorzieningen, en deuren en ramen, waarbij er alleen sprake is van verkoop aan de professionele markt; meubilair in

individuele, traditionele en gespecialiseerde bedrijven; motorvoertuigen in dealersshowrooms en reparatiebedrijven; kweekvoorzieningen voor tuinonderhoud en tuinaanleg, of motorbrandstoffen), ongeacht of zij binnen of buiten de geconsolideerde bebouwde kom zijn gelegen en ook al hebben zij een parkeerterrein voor hun klanten.

- 14 De IDMGAV-plichtigen zijn de exploitanten van de voorzieningen ten behoeve van de activiteiten en het winkelverkeer, maar als gevolg van de aard en de opzet van de belasting wordt deze regionale belasting niet geheven van een ondernemer die verschillende winkelbedrijven bezit met een totale verkoopoppervlakte van 10 000 m², ongeacht of deze winkelbedrijven binnen of buiten de geconsolideerde bebouwde kom zijn gelegen, als geen daarvan een verkoopoppervlakte van meer dan 500 m² heeft en zelfs als een of meer daarvan wel die drempel halen, maar de maatstaf van heffing niet hoger ligt dan 2 000 m², terwijl de heffing wel geldt voor een ondernemer die slechts één winkelbedrijf met een verkoopoppervlakte van 10 000 m² heeft, ongeacht of dat bedrijf binnen of buiten de geconsolideerde bebouwde kom is gelegen, met als gevolg dat die ondernemer een niet onaanzienlijke fiscale last draagt.
- 15 Dit verschil in behandeling voor de IDMGAV van de grote handelaren voorziet ook geenszins in de aangegeven en met de belasting nagestreefde doelstelling van de bescherming van het milieu.
- 16 De genoemde verschillen in IDMGAV-behandeling zijn wettelijk weliswaar zonder onderscheid van toepassing op de nationale handelaren en die uit andere lidstaten van de Europese Unie, maar indien zij vooral de ondernemingen van andere lidstaten of bedrijven waarover de zeggenschap berust bij ingezetenen van andere lidstaten treffen (zie met name arrest van het Hof van 18 december 2014, X, C-87/13, ECLI:EU:C:2014:2459, punt 21), zoals het geval was bij de Catalaanse IGEC, hetgeen door verzoekster in cassatie wordt gesteld en volkomen plausibel lijkt, ook al bevinden zich geen betrouwbare gegevens hierover in het dossier, zouden zij een verkapte discriminatie kunnen opleveren, die hun vrijheid van vestiging beperkt.
- 17 Een dergelijke beperking van de vrijheid van vestiging, voor zover die aanwezig geacht kan worden, is alleen toelaatbaar wanneer zij wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, waaronder overeenkomstig de rechtspraak van het Hof de bescherming van het milieu en de ruimtelijke ordening vallen, maar geen andere, zuiver economische doelstellingen.
- 18 Zoals hiervoor is vermeld, worden de verschillen in behandeling die tot de beperking van de vrijheid van vestiging leiden evenwel niet, althans niet evident, door die doelstellingen gerechtvaardigd, en de verbetering van de concurrentiepositie van de kleine en middelgrote handel ten opzichte van de grote winkelbedrijven, wat met de IDMGAV wordt bewerkstelligd, lijkt bij uitstek

economisch gericht en kan derhalve niet als een dwingende reden van algemeen belang worden aangevoerd.

- 19 Zelfs indien wordt aangenomen dat er sprake is van de ter rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van vestiging aangevoerde dwingende redenen van algemeen belang, moet die beperking overeenkomstig de rechtspraak van het Hof geschikt zijn om de bescherming van het milieu, en in voorkomend geval de ruimtelijke ordening, te waarborgen, hetgeen in het dossier in het geheel niet genoegzaam is aangetoond, en mag zij bovendien niet verder gaan dan nodig is om die doeleinden te bereiken, hetgeen niet gerechtvaardigd lijkt gelet op de hoogte die het jaarlijks verschuldigde belastingbedrag bij de toepassing van de daarvoor geldende wettelijke regeling zou kunnen bereiken.

Verboden staatssteun (tweede prejudiciële vraag)

- 20 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een nationale maatregel slechts als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt indien hij ten eerste uitgaat van de staat of met staatsmiddelen is bekostigd, ten tweede het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, ten derde de begunstigde ervan een selectief voordeel verschaft, en ten vierde de concurrentie vervalst of dreigt te vervalsen.
- 21 De hiervoor genoemde gevallen waarin de IDMGAV niet daadwerkelijk wordt geheven, houden een gunstigere fiscale behandeling in van de handelaren op wie zij betrekking hebben, welke behandeling tot derving van overheidsinkomsten leidt en hun een economisch voordeel verschaft, zodat aan het eerste vereiste geacht moet worden te zijn voldaan.
- 22 Wat de tweede en de vierde voorwaarde betreft, inzake de gevolgen van de bedoelde belastingvrijstellingen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten onderling en voor de mededinging, moet eraan worden herinnerd dat voor de kwalificatie van een nationale maatregel als staatssteun overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof:
- (i) niet hoeft te worden vastgesteld dat de betrokken steun de handel tussen de lidstaten werkelijk heeft beïnvloed en de mededinging daadwerkelijk heeft vervalst, maar slechts dient te worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen (arrest van 9 oktober 2014, Ministerio de Defensa y Navantia, C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262, punt [51] [...]);
 - (ii) het intracommunautaire handelsverkeer geacht moet worden door steun van een lidstaat te worden beïnvloed, wanneer die steun de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in dat handelsverkeer versterkt (arrest Ministerio de Defensa y Navantia, C-522/13, punt [52] [...]);

- (iii) het niet noodzakelijk is dat de begunstigde ondernemingen zelf aan het intracommunautaire handelsverkeer deelnemen. Wanneer een lidstaat steun toekent aan ondernemingen kan de binnenlandse activiteit immers in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om in die lidstaat op de markt te komen, afnemen (arrest van 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 67 [...]), en
- (iv) er geen drempel of percentage bestaat waaronder het handelsverkeer tussen de lidstaten kan worden geacht niet ongunstig te worden beïnvloed. De omstandigheid dat het steunbedrag betrekkelijk gering is of de begunstigde onderneming vrij klein, sluit immers niet a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (arrest Eventech, punt 68 [...]).
- 23 Met betrekking tot de detailhandelsmarkt waarop de winkelbedrijven in de autonome regio Aragón actief zijn, staat bijgevolg niets in de weg aan de vaststelling dat aan de tweede en vierde voor staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU gestelde voorwaarde, die de gevolgen van de IDMGAV-vrijstellingen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten en voor de mededinging betreffen, is voldaan.
- 24 Wat de beoordeling van de selectiviteitsvoorwaarde, het derde en laatste vereiste, betreft, blijkt uit vaste rechtspraak dat ingevolge artikel 107, lid 1, VWEU moet worden bepaald of een nationale maatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling bepaalde ondernemingen of bepaalde producties kan begunstigen ten opzichte van andere die zich, gelet op de doelstelling van de betrokken regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden (arresten van 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punt 41; 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punt 82, en 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punt 75), zonder uit het oog te verliezen dat artikel 107, lid 1, VWEU geen onderscheid maakt naargelang van de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, maar deze definieert naar de gevolgen ervan en dus onafhankelijk van de gebruikte technieken (arresten British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punten 85 en 89, en Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punt 87).
- 25 In aanmerking genomen dat de hiervoor genoemde gevallen waarin de IDMGAV niet wordt geheven, niet afhankelijk zijn van de locatie van de winkelbedrijven binnen of buiten de geconsolideerde bebouwde kom, kan op zijn minst worden betwijfeld dat zij bepaalde ondernemingen of producties niet begunstigen ten opzichte van andere die een vergelijkbare fysieke locatie hebben en deze vrijstellingen niet genieten, aangezien zij zich in een feitelijk en juridisch

vergelijkbare situatie bevinden, gelet op de doelstelling van bescherming van het milieu van de IDMGAV.

- 26 Ons aansluitend bij hetgeen door de adjunct-directeur-generaal staatssteun van DG COMP is gesteld in zijn brief van 28 november 2014 aan de staatssecretaris van Economische Zaken en de staatssecretaris van Handel van de Spaanse regering, zij opgemerkt: „De algemene rechtvaardiging voor de uitsluiting van de werkingssfeer van de belasting van de kleine winkelbedrijven en speciaalzaken is dat zij naar wordt aangenomen een minder groot negatief effect hebben op het milieu, de infrastructuur en het stadsplanningsbeleid. Er zijn echter geen gegevens verstrekt die steun bieden aan dit argument, en de hoogte van de drempel of de selectie van vrijgestelde activiteiten lijkt niet door enige studie of ander overtuigend bewijs te worden ondersteund.”