

Downloaded via the EU tax law app / web

Väliaikainen versio

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

26 päivänä huhtikuuta 2018(*)

Ennakkoratkaisupyyntö – Kaupan suuryksiköiltä kannettava alueellinen vero – Sijoittautumisvapaus – Ympäristönsuojelu ja maankäytön suunnittelu – Valtiontuki – Valikoiva toimenpide

Asioissa C-234/16 ja C-235/16,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyyntöistä, jotka Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja) on esittänyt 10.3.2016 ja 11.3.2016 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 25.4.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)

vastaan

Consejería de Economía y Hacienda del Principado de Asturias (C-234/16) ja

Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (C-235/16),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev ja E. Regan,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.7.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), edustajinaan J. Pérez-Bustamante Köster ja F. Löwhagen, abogados, sekä J. M. Villasante García, procurador,
- Consejería de Economía y Hacienda del Principado de Asturias ja Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, edustajanaan A. Roces Llaneza, letrada,
- Euroopan komissio, asiamiehinään N. Gossement, P. Nemešková ja G. Luengo,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.11.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntöt koskevat SEUT 49 ja SEUT 54 artiklan sekä SEUT 107 artiklan 1

kohdan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa vastakkain ovat yhtäältä Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) ja toisaalta Consejería de Economía y Hacienda del Principado de Asturias (Asturian ruhtinaskunnan alueellinen talous- ja valtiovarainministeriö, Espanja) ja Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (Asturian ruhtinaskunnan aluevaltuusto) ja joissa on kyse Asturian ruhtinaskunnan itsehallintoalueella sijaitsevilta kaupan suuryksiköiltä perittävän veron laillisuudesta.

Espanjan lainsäädäntö

3 Taloudellisista, hallinnollisista ja verotuksellisista toimenpiteistä 27.12.2002 annetun Asturian ruhtinaskunnan lain 15/2002 (Ley del Principado de Asturias 15/2002, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales; BOPA nro 301, 31.12.2002), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioihin (jäljempänä laki 15/2002), 21 §:llä otettiin käyttöön kaupan suuryksiköiltä kannettava vero (jäljempänä IGEC) 1.1.2003 alkaen.

4 Lain 15/2002 johdanto-osassa täsmennetään, että kyseisen veron tarkoituksena on siirtää kaupan suuryksiköiden toiminnasta maankäytölle, ympäristölle ja keskusta-alueiden kaupalle aiheutuvat kielteiset vaikutukset näiden yksiköiden vastattaviksi.

5 Lain 15/2002 21 §:n 2 momentin mukaan IGEC:stä saatava verokertymä kohdennetaan ”kaupan palvelurakenteiden alakohtaista sääntelyä koskevien kehittämissuunnitelmien laatimiseen ja toteuttamiseen” ja ”ympäristön ja infrastruktuuriverkkojen parantamiseen”.

6 Lain 15/2002 21 §:n 3 momentin mukaan kyseistä veroa sovelletaan yksittäisiin tai kollektiivisiin kaupan yksiköihin, joiden näyttely- ja myyntipinta-ala on vähintään 4 000 m². Tämä kynnysarvo, joka on ollut voimassa 1.1.2005 alkaen, oli aikaisemmin 2 500 m².

7 Lain 15/2002 21 §:n 4 momentin mukaan IGEC:tä ei kanneta yksittäisiltä suuryksiköiltä, joiden yleisölle avoin näyttely- ja myyntikäytössä oleva hyötypinta-ala on korkeintaan 10 000 m² ja jotka harjoittavat yksinomaan jotain seuraavista toiminnoista: puutarha-alan taikka ajoneuvojen, rakennusmateriaalien, koneiden tai teollisuustarvikkeiden kauppa.

8 Lain 15/2002 21§:n 5 momentista seuraa, että IGEC:n ovat velvollisia maksamaan kaupan suuryksiköissä – riippumatta siitä, ovatko ne yksittäisiä vai kollektiivisia – toimintaa harjoittavat omistajat eli näihin suuryksiköihin kuuluvan tilan tai tilojen omistajat, jotka joko harjoittavat suoraan liiketoimintaa tai antavat tilan tai tilat kolmansien käyttöön tällaisen toiminnan harjoittamista varten.

9 Kyseisen lain 21 §:n 7 momentissa täsmennetään veron määräytymisperusteen laskentatavat, joissa otetaan huomioon erityisesti kymmenen kilometrin säteellä yksikön sijoittamispaikasta asuvan väestön tiheys.

10 Lain 15/2002 21 §:n 11 momentissa säädetään, että IGEC lasketaan soveltamalla veron määrään mahdollisesti 10 prosentin suuruista verohelpotusta sellaisten kaupan suuryksikköjen osalta, jotka eivät sijaitse kaupunkialueella ja joihin on mahdollista päästä vähintään kahdella erilaisella julkisella kulkuvälineellä, ja verohelpotusta sellaisten kaupan suuryksikköjen osalta, jotka toteuttavat ympäristönsuojeluasioissa toimivaltaisen viranomaisen soveltuvina pitämiä ympäristönsuojeluhankkeita.

11 Kyseistä veroa koskevaa oikeudellista järjestelmää on täsmennetty 1.1.2015 alkaen samankaltaisin sanamuodoin Asturian ruhtinaskunnan verosäännösten koonnoksen hyväksymisestä 23.7.2014 annetulla asetuksella 1/2014 (Decreto Legislativo 1/2014, por el que se

aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios; BOPA nro 175, 29.7.2014).

12 Kyseisen asetuksen johdanto-osan III kohdassa toistetaan pääosin lain 15/2002 johdanto-osa viittaamatta kuitenkaan kaupan suuryksiköiden toiminnasta lähikaupalle aiheutuviin kielteisiin vaikutuksiin.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

13 Lailla 15/2000 otettiin koko Asturian ruhtinaskunnan itsehallintoalueella käyttöön kaupan suuryksiköiltä kannettava alueellinen vero sellaisten maankäyttöön ja erityisesti keskusta-alueiden kaupan rakenteeseen kohdistuvien vaikutusten ja ympäristövaikutusten kompensoimiseksi, joita näillä kaupan suuryksiköillä voi olla. IGEC:n korottamista, muuttamista ja alentamista koskeva ilmoitusmalli hyväksyttiin Asturian ruhtinaskunnan alueellisen talous- ja valtiovarainministeriön 3.7.2003 tekemällä päätöksellä. Asturian ruhtinaskunnan aluevaltuusto hyväksyi 11.11.2009 IGEC:tä koskevan säännösten kaupan suuryksiköiltä kannettavaa veroa koskevan säännösten hyväksymisestä annetulla asetuksella 139/2009 (Decreto 139/2009, por el que se aprueba el Reglamento des Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales; BOPA nro 273, 25.11.2009).

14 ANGED, joka on suurten kaupan alan yritysten kansallinen etujärjestö, nosti vuonna 2003 Tribunal Superior de Justicia de Asturiasissa (Asturian itsehallintoalueen ylioikeus, Espanja) kanteen, jossa vaadittiin kyseisen päätöksen kumoamista sillä perusteella, että se on ristiriidassa sekä sijoittautumisvapauden että valtiontukioikeuden kanssa.

15 ANGED nosti vuonna 2009 kyseisessä tuomioistuimessa myös kanteen, jossa vaadittiin mainitun asetuksen kumoamista.

16 Kyseinen tuomioistuin lykkäsi päätöstensä antamista näissä kummassakin asiassa siihen asti, että sen Tribunal Constitucionalille (perustuslakituomioistuin, Espanja) IGEC:tä koskevan lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta esittämä kysymys ratkaistaisiin. Tribunal Constitucionalin hylättyä kyseisen pyynnön 10.4.2014 myös Tribunal Superior de Justicia de Asturias hylkäsi ANGED:n nostamat kanteet. ANGED haki siis näihin kumpaankin hylkäävään tuomioon muutosta Tribunal Supremolta (ylin tuomioistuin, Espanja).

17 ANGED teki myös komissiolle kantelun IGEC:n käyttöön ottamisesta ja siitä, että se on väitetysti valtiontukea.

18 Komissio ilmoitti Espanjan viranomaisille 28.11.2014 päivätyllä kirjeellä, että IGEC:n järjestelmää koskevan alustavan arvioinnin johdosta kaupan pienyksiköille ja tietyille erikoiskaupoille myönnetty vapautus saattoi olla sellainen, että sitä voidaan pitää sisämarkkinoille soveltumattomana valtiontukena, ja että Espanjan kuningaskunnan oli poistettava kyseinen vero tai muutettava sitä.

19 Tässä tilanteessa Tribunal Supremo päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat samanlaiset asioissa C-234/16 ja C-235/16:

”1) Onko SEUT 49 ja SEUT 54 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kaupan suuryksiköiden, joiden näyttely- ja myyntikäytössä oleva hyötypinta-ala on vähintään 4 000 m², toiminnasta – niiden maankäytölle, ympäristölle ja kyseisen seudun keskusta-alueiden kaupalle aiheuttamien vaikutusten vuoksi – kannettavalle alueelliselle verolle, joka kannetaan riippumatta siitä, sijaitsevatko nämä kaupan yksiköt todellisuudessa vakiintuneen keskusta-alueen sisä- vai

ulkopuolella, ja joka koskee useimmissa tilanteissa muiden jäsenvaltioiden yrityksiä, kun otetaan huomioon, että

a) se ei koske elinkeinonharjoittajia, joilla on useita yksittäisiä tai kollektiivisia kaupan yksiköitä, joiden näyttely- ja myyntikäytössä oleva hyötypinta-ala on alle 4 000 m² kyseisen elinkeinonharjoittajan kaikkien yksiköiden yhteenlasketusta näyttely- ja myyntikäytössä olevasta hyötypinta-alasta riippumatta, ja

b) veroa ei kanneta yksinomaan puutarha-alan taikka ajoneuvojen, rakennusmateriaalien, koneiden tai teollisuustarvikkeiden kauppaa harjoittavilta yksittäisiltä kaupan suuryksiköiltä, joiden näyttely- ja myyntikäytössä oleva hyötypinta-ala on korkeintaan 10 000 m²?

2) Onko SEUT 107 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että tämän määräyksen nojalla kielletynä valtiontukena on pidettävä sitä, että Asturian IGEC:tä ei kanneta yksittäisiltä tai kollektiivisilta kaupan yksiköiltä, joiden näyttely- ja myyntikäytössä oleva hyötypinta-ala on alle 4 000 m², ja yksinomaan puutarha-alan taikka ajoneuvojen, rakennusmateriaalien, koneiden tai teollisuustarvikkeiden kauppaa harjoittavilta yksittäisiltä kaupan suuryksiköiltä, joiden näyttely- ja myyntikäytössä oleva hyötypinta-ala on korkeintaan 10 000 m²?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 49 ja SEUT 54 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kaupan suuryksiköiltä kannettavalle verolle.

21 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapaudella pyritään takaamaan toisen jäsenvaltion kansalaisille ja SEUT 54 artiklassa tarkoitetuille yhtiöille omiin kansalaisiin nähden samanlainen kohtelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja kielletään yhtiöiden osalta kaikki niiden kotipaikan sijaintiin perustuva syrjintä (ks. mm. tuomio 12.12.2006, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation*, C-374/04, EU:C:2006:773, 43 kohta ja tuomio 14.12.2006, *Denkavit Internationaal ja Denkavit France*, C-170/05, EU:C:2006:783, 22 kohta).

22 Tässä yhteydessä ei ole kiellettyä ainoastaan yhtiöiden kotipaikan sijaintiin perustuva avoin syrjintä vaan myös kaikki sellaiset peitellyn syrjinnän muodot, joissa muita erotteluperusteita käyttämällä tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen (tuomio 5.2.2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Pakollinen maksu, joka perustuu näennäisen objektiiviseen erotteluperusteeseen mutta jolla saatetaan sen ominaispiirteiden vuoksi suurimmassa osassa tapauksia tosiasiallisesti huonompaan asemaan yhtiöt, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa ja jotka ovat sellaisiin yhtiöihin rinnastettavassa tilanteessa, joiden kotipaikka on kyseisen maksun kantavassa jäsenvaltiossa, merkitsee lisäksi yhtiöiden kotipaikan sijaintiin perustuvaa, SEUT 49 ja SEUT 54 artiklassa kiellettyä välillistä syrjintää (ks. vastaavasti tuomio 5.2.2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, 37–41 kohta).

24 Pääasioissa kyseessä olevassa lainsäädännössä vahvistetaan kaupan yksikön näyttely- ja myyntipinta-alaa koskeva peruste, joka ei merkitse mitään suoraa syrjintää.

25 Myöskään unionin tuomioistuimelle toimitetuista tiedoista ei ilmene, että kyseisellä perusteella saatetaan suurimmassa osassa tapauksia huonompaan asemaan toisten jäsenvaltioiden kansalaiset tai yhtiöt, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

26 Tällainen toteamus ei näet seuraa ANGED:n kirjallisten huomautustensa yhteydessä toimittamista tiedoista, jotka koskevat lisäksi pääosin Katalonian itsehallintoalueen käyttöön ottamaa suuryksiköiltä kannettavaa veroa. Asturian ruhtinaskunnan itsehallintoalue on lisäksi puolestaan väittänyt, että IGEC kohdistuu pääosin espanjalaisiin verovelvollisiin.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää lisäksi, ettei sillä ole ”päteviä” tietoja sen osoittamiseksi, että kyse on mahdollisesti peitellystä syrjinnästä.

28 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että SEUT 49 ja SEUT 54 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kaupan suuryksiköiltä kannettavalle verolle.

Toinen kysymys

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko sellainen pääasioissa kyseessä olevan kaltainen vero SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, joka kohdistuu vähittäiskaupan suuryksiköihin pääosin niiden näyttely- ja myyntipinta-alan mukaan, siltä osin kuin siitä on vapautettu yksiköt, joiden myyntipinta-ala on alle 4 000 m², ja yksiköt, jotka toimivat puutarha-alalla taikka ajoneuvojen, rakennusmateriaalien, koneiden tai teollisuustarvikkeiden kaupan alalla ja joiden myyntipinta-ala on korkeintaan 10 000 m².

30 Kansallisen toimenpiteen luokittelu SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää, että kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät. Kyseessä on ensinnäkin oltava valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (ks. mm. tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C?20/15 P ja C?21/15 P, EU:C:2016:981, 53 kohta).

31 Edun valikoivuutta, johon unionin tuomioistuimessa myös on vedottu, koskevan edellytyksen osalta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että tuon edellytyksen arviointi edellyttää sen määrittämistä, onko kyseessä oleva kansallinen toimenpide omiaan jossain tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa ja joita kohdellaan siten eri tavalla, joka voidaan olennaiselta sisällöltään katsoa ”syrjiväksi” (ks. mm. tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C?20/15 P ja C?21/15 P, EU:C:2016:981, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Kansallisista toimenpiteistä, joilla myönnetään veroetu, on huomautettava erityisesti, että tällainen toimenpide, jolla ei tosin siirretä valtion varoja mutta asetetaan edunsaajat edullisempaan asemaan kuin muut verovelvolliset, on omiaan antamaan valikoivaa etua edunsaajille, ja näin ollen sitä on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukea. Sitä vastoin veroetu, joka perustuu erotuksetta kaikkiin taloudellisiin toimijoihin sovellettavaan yleiseen toimenpiteeseen, ei ole tällaista kyseisessä määräyksessä tarkoitettua valtiontukea (tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C?20/15 P ja C?21/15 P, EU:C:2016:981, 56 kohta).

33 Tältä osin verotuksellisen toimenpiteen luonnehtiminen ”valikoivaksi” edellyttää, että aluksi

määritetään asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettava yleinen tai ”normaali” verojärjestelmä ja että tämän jälkeen osoitetaan, että tutkitulla verotuksellisella toimenpiteellä poiketaan kyseisestä järjestelmästä siltä osin kuin sillä otetaan käyttöön erilainen kohtelu sellaisten toimijoiden välillä, jotka ovat kyseisellä yleisellä verojärjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (ks. mm. tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 On myös huomautettava, että viitekehystä, jonka suhteen toimenpiteen valikoivuutta arvioidaan, ei ole välttämättä määritettävä kyseisen jäsenvaltion alueen rajojen mukaisesti, vaan se voi olla alue, jolla alue- tai paikallisviranomaisen käyttää sillä perustuslain tai lain nojalla olevaa toimivaltaa. Näin on silloin, kun kyseisellä alueyhteisöllä on sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallinnolla (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2008, Union General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) ym., C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, 47–50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ei ole kuitenkaan toimenpide, jolla saadaan aikaan erilainen kohtelu sellaisten yritysten välillä, jotka ovat kyseessä olevalla oikeudellisella järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, ja joka on siis lähtökohtaisesti valikoiva, kun asianomainen jäsenvaltio pystyy osoittamaan, että tämä erilainen kohtelu on oikeutettua, koska se perustuu sen järjestelmän luonteeseen tai yleiseen rakenteeseen, johon se kuuluu (tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Toimenpide, jolla poiketaan yleisestä verojärjestelmästä, voi olla oikeutettavissa verojärjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella, mikäli kyseessä oleva jäsenvaltio voi osoittaa, että mainittu toimenpide on suora seuraus jäsenvaltion verojärjestelmän perus- tai pääperiaatteista. Tältä osin on erotettava yhtäältä tietyille verojärjestelmälle asetetut tavoitteet, jotka ovat järjestelmään nähden ulkoisia, ja toisaalta itse verojärjestelmään olennaisena osana kuuluvat mekanismit, jotka ovat tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi (tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, EU:C:2006:511, 81 kohta)

37 On myös huomautettava, että vaikka verotuksellisen toimenpiteen valikoivuuden osoittamiseksi ei aina ole tarpeen, että toimenpide on poikkeus verojärjestelmästä, jota pidetään yleisenä, se, että toimenpide on poikkeus, on kuitenkin täysin merkityksellistä tässä tarkoituksessa, kun siitä seuraa, että erotetaan kaksi, lähtökohtaisesti eri tavalla kohdeltavaa toimijoiden ryhmää eli poikkeavan toimenpiteen piiriin kuuluvat toimijat ja yleisen verojärjestelmän piiriin jäävät toimijat, vaikka nämä kaksi ryhmää ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa (tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 77 kohta).

38 Pääasioissa kyseessä olevasta lainsäädännöstä on aluksi huomautettava, että unionin tuomioistuimessa ei ole kiistetty sitä, että alueellisen viitekehäyksen olisi katsottava muodostuvan Astorian ruhtinaskunnasta.

39 Lisäksi on niin, että vaikka näyttely- ja myyntipinta-alaa koskevalla verotusperusteella ei muodollisesti poiketa tietystä oikeudellisesta viitekehyksestä, se johtaa kuitenkin siihen, että kaupan yksiköt, joiden näyttely- ja myyntipinta-ala on alle 4 000 m², eivät kuulu kyseisen veron soveltamisalaan. IGEC:tä ei siten voida erottaa alueellisesta verosta, jonka piiriin kuuluvat kaupan yksiköt, joiden näyttely- ja myyntipinta-ala ylittää tietyn kynnsarvon.

40 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa valtion toimenpiteet määritellään kuitenkin niiden vaikutusten perusteella niissä käytetyistä tekniikoista riippumatta (tuomio 22.12.2008, British Aggregates Association, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 89 kohta).

41 Ei siis voida lähtökohtaisesti pitää mahdottomana, että tällaisella perusteella voidaan käytännössä suosia ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla keventämällä niiden maksuja verrattuna yrityksiin, joilta kannetaan pääasioissa kyseessä oleva vero.

42 Tässä yhteydessä on siis määritettävä, ovatko kyseisen veron soveltamisalan ulkopuolelle näin jätetyt kaupan yksiköt niihin kaupan yksiköihin rinnastettavassa tilanteessa, jotka kuuluvat kyseisen veron piiriin.

43 Tämän analyysin yhteydessä on otettava huomioon se, että asiaa koskevan unionin säännösten puuttuessa on niin, että jäsenvaltioilla tai sellaisilla alueyhteisöillä, joilla on verotuksellinen itsehallinto, on verotuksellinen toimivalta määrittää veroperusteet ja jakaa verorasitus eri tuotannontekijöiden ja talouden eri toimialojen kesken (tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 97 kohta).

44 Kuten komissio näet huomauttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä antamansa tiedonannon (EUVL 2016, C 262, s. 1) 156 kohdassa, ”jäsenvaltiot voivat päättää vapaasti asianmukaisimmaksi katsomastaan talouspolitiikasta ja erityisesti verorasituksen jakamisesta haluamallaan tavalla eri tuotannontekijöille – – unionin oikeuden mukaisesti”.

45 Pääasioissa kyseessä olevasta verosta on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamista tiedoista ilmenee, että sen päämääränä on edistää ympäristönsuojelua ja maankäytön suunnittelua. Sillä näet pyritään korjaamaan ja kompensoimaan seuraukset, jotka aiheutuvat näiden kaupan suuryksiköiden toiminnasta ympäristölle ja maankäytölle erityisesti liikennevirtojen johdosta, velvoittamalla suuryksiköt osallistumaan ympäristöön liittyvien toimintasuunnitelmien rahoittamiseen ja infrastruktuurien parantamiseen.

46 Tältä osin ei voida kiistää sitä, että kaupan yksiköiden ympäristövaikutus riippuu suurilta osin niiden koosta. Mitä suurempi myyntipinta-ala on, sitä enemmän yksikössä käy ihmisiä, mikä taas johtaa suurempiin ympäristöhaittoihin. Tästä seuraa, että pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä vahvistetun kaltainen pinta-alan kynnsarvoa koskeva peruste eron tekemiseksi yritysten välillä sen mukaan, kuinka suuri ympäristövaikutus niillä on, on tavoiteltujen päämäärien kannalta johdonmukainen.

47 On myös selvää, että tällaisten kaupan yksiköiden perustaminen on erityisen haasteellista maankäytön suunnitteluun liittyvän politiikan kannalta siitä riippumatta, missä ne sijaitsevat (ks. analogisesti tuomio 24.3.2011, komissio v. Espanja, C-400/08, EU:C:2011:172, 80 kohta).

48 Kyseisen kynnsarvon suuruuden määrittämisestä on todettava, että se kuuluu kansallisen lainsäätäjän harkintavaltaan ja perustuu sellaisiin tekniisiin ja monitahoisiin arviointeihin, joiden

osalta unionin tuomioistuin voi harjoittaa vain rajallista tuomioistuinvalvontaa. Tässä yhteydessä ei siis ole katsottava, että alkuperäisellä 2 500 m²:n kynnysarvolla tai myöhemmin vahvistetulla 4 000 m²:n kynnysarvolla ei selvästikään voitaisi saavuttaa tavoiteltuja päämääriä.

49 Tämän perusteella pääasioissa kyseessä olevan kaltainen yrityksen myyntipinta-alaan perustuvaa verovelvollisuutta koskeva peruste johtaa sellaisten kaupan yksiköiden ryhmien erottamiseen, jotka eivät ole toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa näiden päämäärien kannalta.

50 Sellaisille kaupan yksiköille myönnettyä verovapautusta, jotka sijaitsevat Asturian ruhtinaskunnan itsehallintoalueen alueella ja joiden myyntipinta-ala alittaa tietyn kynnysarvon, ei siis voida pitää sellaisena, että sillä annetaan näille yksiköille valikoivaa etua, eikä se näin ollen voi olla SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

51 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkastelee myös pääasioissa kyseessä olevan veron muita ominaispiirteitä. Se pohtii, onko sitä, että sellaisille kaupan yksiköille myönnetty verovapautus, jotka harjoittavat toimintaansa yksinomaan puutarha-alalla taikka ajoneuvojen, rakennusmateriaalien, koneiden tai teollisuustarvikkeiden myynnin alalla ja joiden myyntipinta-ala on korkeintaan 10 000 m², pidettävä kyseisille yksiköille annettuna etuna.

52 On huomautettava, että tämä toimenpide on poikkeus kyseisestä erityisverosta muodostuvasta viitekehyksestä.

53 Asturian ruhtinaskunnan itsehallintoalue väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että asianomaiset kaupan yksiköiden toiminnot edellyttävät luonteeltaan suuria myynti- ja varastopinta-aloja. Niistä ympäristölle ja maankäytön suunnittelulle aiheutuvia haittoja arvioidaan sellaisen erillisen mutta sitä kynnysarvoa vastaavan kynnysarvon mukaan, jota sovelletaan lähtökohtaisesti veron piiriin kuuluvien yksiköiden vähittäiskauppatoimintoihin.

54 Tällainen seikka voi olla omiaan oikeuttamaan pääasioissa riitautetussa lainsäädännössä vahvistetun eron tekemisen, joka ei siis johtaisi valikoivan edun antamiseen asianomaisille kaupan yksiköille. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkastettava, onko asia todellakin näin.

55 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, ettei sellainen pääasioissa kyseessä olevan kaltainen vero ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, joka kannetaan vähittäiskaupan suuryksiköiltä pääosin niiden myyntipinta-alan mukaan, siltä osin kuin siitä on vapautettu yksiköt, joiden myyntipinta-ala on alle 4 000 m². Tällainen vero ei ole myöskään kyseisessä määräyksessä tarkoitettua valtiontukea siltä osin kuin siitä on vapautettu yksiköt, jotka toimivat puutarha-alalla taikka ajoneuvojen, rakennusmateriaalien, koneiden tai teollisuustarvikkeiden kaupan alalla ja joiden myyntipinta-ala ei ylitä 10 000 m²:ä, koska kyseisistä yksiköistä ei aiheudu yhtä suuria vaikutuksia ympäristöön ja maankäytön suunnitteluun kuin muista yksiköistä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

Oikeudenkäyntikulut

56 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

- 1) SEUT 49 ja SEUT 54 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kaupan suuryksiköiltä kannettavalle verolle.
- 2) Sellainen pääasioissa kyseessä olevan kaltainen vero ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, joka kannetaan vähittäiskaupan suuryksiköiltä pääosin niiden myyntipinta-alan mukaan, siltä osin kuin siitä on vapautettu yksiköt, joiden myyntipinta-ala on alle 4 000 m². Tällainen vero ei ole myöskään kyseisessä määräyksessä tarkoitettua valtiontukea siltä osin kuin siitä on vapautettu yksiköt, jotka toimivat puutarhatalalla taikka ajoneuvojen, rakennusmateriaalien, koneiden tai teollisuustarvikkeiden kaupan alalla ja joiden myyntipinta-ala ei ylitä 10 000 m²:ä, koska kyseisistä yksiköistä ei aiheudu yhtä suuria vaikutuksia ympäristöön ja maankäytön suunnitteluun kuin muista yksiköistä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

Allekirjoitukset

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.