

Voorlopige editie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

26 april 2018 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Regionale belasting op grote handelszaken – Vrijheid van vestiging – Bescherming van het milieu en ruimtelijke ordening – Staatssteun – Selectieve maatregel”

In de zaken C-234/16 en C-235/16,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) bij beslissingen van 10 en 11 maart 2016, ingekomen bij het Hof op 25 april 2016, in de procedures

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)

tegen

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

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

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 juli 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- de Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), vertegenwoordigd door J. Pérez-Bustamante Köster en F. Löwhagen, abogados, en J. M. Villasante García, procurador,
- de Consejería de Economía y Hacienda del Principado de Asturias en de Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, vertegenwoordigd door A. Roces Llaneza, letrada,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door N. Gossement, P. Němečková en G. Luengo als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 november 2017,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 49 en 54 VWEU alsmede van artikel 107, lid 1, VWEU.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen de Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) en de Consejería de Economía y Hacienda del Principado de Asturias (regionaal ministerie van Economische Zaken en Financiën van Asturië, Spanje) en de Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (regeringsraad van Asturië) over de wettigheid van een belasting waaraan in de autonome regio Asturië gevestigde grote handelszaken zijn onderworpen.

Spaans recht

3 Bij artikel 21 van Ley del Principado de Asturias 15/2002, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales (wet van Asturië 15/2002 houdende begrotings-, administratieve en fiscale maatregelen) van 27 december 2002 (BOPA nr. 301 van 31 december 2002), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (hierna: „wet 15/2002”), is met ingang van 1 januari 2003 een belasting op grote handelszaken (hierna: „IGEC”) ingevoerd.

4 In de considerans van wet 15/2002 is verduidelijkt dat deze belasting is bedoeld om de lasten van de negatieve effecten van grote detailhandelszaken op de openbare ruimte, het milieu en binnenstedelijke winkelgebieden op die zaken af te wentelen.

5 In artikel 21, punt 2, van wet 15/2002 is bepaald dat de opbrengsten uit de IGEC zijn bestemd voor „het opstellen en uitvoeren van programma's ter effectuering van de sectorale kaderregeling inzake commerciële voorzieningen” en voor „de verbetering van het milieu en de infrastructuurnetwerken”.

6 Overeenkomstig artikel 21, punt 3, van wet 15/2002 is die belasting van toepassing op afzonderlijke handelszaken of collectieve winkelfaciliteiten met een voor het publiek toegankelijke bruikbare showroom- en verkoopoppervlakte van 4 000 m² of meer. Die drempel, die met ingang van 1 januari 2005 geldt, was voorheen vastgesteld op 2 500 m².

7 Volgens artikel 21, punt 4, van de wet 15/2002 zijn afzonderlijke grote handelszaken waarvan de voor het publiek bestemde bruikbare showroom- en verkoopoppervlakte niet groter is dan 10 000 m² en die uitsluitend actief zijn op het gebied van tuinartikelen, de verkoop van voertuigen, bouwmaterialen, gereedschappen en industriële componenten, niet aan de IGEC onderworpen.

8 Ingevolge artikel 21, punt 5, van wet 15/2002 is de IGEC verschuldigd door eigenaren die afzonderlijke grote handelszaken of collectieve winkelfaciliteiten exploiteren, namelijk de eigenaren van de ruimten die deel uitmaken van die grote zaken en die deze ruimten ofwel rechtstreeks voor de uitoefening van eigen bedrijfsactiviteiten gebruiken of aan derden ter beschikking stellen voor de uitoefening van dergelijke activiteiten.

9 In artikel 21, punt 7, van deze wet is nader uiteengezet hoe de heffingsgrondslag wordt berekend, waarbij rekening wordt gehouden met de bevolkingsdichtheid in een straal van tien kilometer rond de plaats van vestiging van de zaak.

10 In artikel 21, punt 11, van wet 15/2002 is bepaald dat de IGEC wordt berekend door in voorkomend geval op het bedrag van de belasting een korting van 10 % toe te passen voor afzonderlijke grote handelszaken die buiten de stadskern zijn gelegen en die met ten minste twee

verschillende openbaarvervoermiddelen bereikbaar zijn, en dat ook in het geval van grote handelszaken die door de bevoegde milieu-instanties afdoende geachte milieubeschermingsprogramma's uitvoeren een korting wordt toegepast.

11 Sinds 1 januari 2015 is de deze belasting in vergelijkbare bewoordingen nader uitgewerkt in 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 (besluit 1/2014 houdende goedkeuring van de geconsolideerde tekst van de wettelijke bepalingen van Asturië inzake de eigen belastingen) van 23 juli 2014 (BOPA nr. 175 van 29 juli 2014, hierna: „besluit 1/2014”).

12 In punt III, dat de considerans van besluit 1/2014 vormt, is in wezen de considerans van wet 15/2002 overgenomen, zonder dat daarin echter wordt verwezen naar de negatieve externe effecten van grote handelszaken op binnenstedelijke winkelgebieden.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

13 Bij wet 15/2000 is een regionale belasting op grote handelszaken ingevoerd voor het gehele grondgebied van Asturië, om het effect dat deze grote handelszaken op de openbare ruimte, en met name binnenstedelijke winkelgebieden, en het milieu kunnen hebben te compenseren. Bij besluit van 3 juli 2003 heeft het regionale ministerie van Economische Zaken en Financiën van Asturië de modelverklaring van inschrijving, wijziging en uitschrijving voor de IGEC goedgekeurd. Op 11 november 2009 heeft de regeringsraad van Asturië de verordening inzake de IGEC goedgekeurd bij decreto 139/2009, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales (besluit 139/2009 houdende goedkeuring van de verordening inzake de belasting op grote handelzaken) (BOPA nr. 273 van 25 november 2009).

14 In de loop van 2003 heeft ANGED, een vereniging waarbij op nationale schaal grote detailhandelondernemingen zijn aangesloten, bij de Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (hoogste rechterlijke instantie van Asturië, Spanje) beroep tot vernietiging van eerstgenoemd besluit ingesteld, op grond dat het onverenigbaar was met zowel de vrijheid van vestiging als het staatssteunrecht (zaak C-234/16).

15 In 2009 heeft ANGED bij deze rechterlijke instantie ook beroep tot vernietiging van laatstgenoemd besluit ingesteld (zaak C-235/16).

16 Deze rechterlijke instantie heeft de twee zaken aangehouden in afwachting van de uitkomst van de vraag die zij aan de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje) had gesteld over de grondwettelijkheid van de wetgeving over de IGEC. Na afwijzing van dit verzoek door de Tribunal Constitucional op 10 april 2014 heeft de Tribunal Superior de Justicia de Asturias ook de door ANGED ingestelde beroepen verworpen. Die heeft daarop hogere voorziening tegen die twee arresten ingesteld bij de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje).

17 ANGED heeft zich ook tot de Commissie gewend met een klacht over de invoering van de IGEC, die staatssteun zou vormen.

18 Bij brief van 28 november 2014 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten erover ingelicht dat na een voorlopig onderzoek van de IGEC-regeling was gebleken dat de vrijstelling voor kleine handelszaken en voor bepaalde speciaalzaken als met de interne markt onverenigbare steun kon worden beschouwd en dat het Koninkrijk Spanje die belasting moest opheffen of wijzigen.

19 In deze omstandigheden heeft de Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen, die identiek zijn verwoord in de zaken C-243/16 en C-235/16:

„1) Moeten de artikelen 49 VWEU en 54 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regionale heffing waaraan grote detailhandelszaken met een nuttige showroom- en verkoopoppervlakte van 4 000 m² of meer worden onderworpen wegens het effect dat deze op de openbare ruimte, het milieu en de binnenstedelijke winkelgebieden van die regio hebben, maar die is verschuldigd ongeacht of die detailhandelszaken 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

a) zij niet geldt voor de exploitanten van verschillende afzonderlijke detailhandelszaken of collectieve winkelfaciliteiten met een nuttige showroom- en verkoopoppervlakte van minder dan 4 000 m², ongeacht de totale nuttige showroom- en verkoopoppervlakte van al hun detailhandelszaken,

b) zij evenmin geldt voor afzonderlijke detailhandelszaken met een nuttige showroom- en verkoopoppervlakte van minder dan 10 000 m² die uitsluitend tuinartikelen, voertuigen, bouwmaterialen, machines of industriële componenten aanbieden?

2) Moet artikel 107, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat als krachtens deze bepaling verboden staatssteun moet worden aangemerkt, de niet-onderwerping aan de Asturiaanse IGEC van individuele of collectieve winkelbedrijven met een nuttige showroom- en verkoopoppervlakte van minder dan 4 000 m² en grote individuele winkelbedrijven met een nuttige showroom- en verkoopoppervlakte van minder dan 10 000 m² die uitsluitend actief zijn op het gebied van tuinonderhoud, en de verkoop van voertuigen, bouwmaterialen, machines en industriële componenten?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

20 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 49 en 54 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een belasting als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, die op grote handelszaken drukt.

21 Volgens vaste rechtspraak beoogt de vrijheid van vestiging het voordeel van de nationale behandeling van de onderdanen van andere lidstaten of van de in artikel 54 VWEU bedoelde vennootschappen in de lidstaat van ontvangst te garanderen en verbiedt zij, wat de vennootschappen betreft, elke discriminatie op grond van de plaats van de zetel (zie met name arresten van 12 december 2006, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation*, C-374/04, EU:C:2006:773, punt 43, en 14 december 2006, *Denkavit Internationaal en Denkavit France*, C-170/05, EU:C:2006:783, punt 22).

22 In dat kader is niet alleen zichtbare discriminatie op grond van de zetel van de vennootschappen verboden, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (arrest van 5 februari 2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Bovendien vormt een verplichte heffing die in een ogenschijnlijk objectief

onderscheidingscriterium voorziet maar, gelet op de kenmerken ervan, de facto in de meeste gevallen ondernemingen met zetel in een andere lidstaat in een vergelijkbare situatie als die van ondernemingen met zetel in de lidstaat van heffing benadeelt, indirecte discriminatie op grond van de zetel van de vennootschappen die krachtens de artikelen 49 en 54 VWEU verboden is (zie in die zin arrest van 5 februari 2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, punten 37-41).

24 In de hoofdzaken berust de in geding zijnde wetgeving op een criterium dat betrekking heeft op de oppervlakte van de showroom en de verkoopoppervlakte van de zaak, dat geen directe discriminatie met zich brengt.

25 Evenmin volgt uit de aan het Hof overgelegde gegevens dat dit criterium in de meeste gevallen onderdanen van andere lidstaten of vennootschappen met zetel in andere lidstaten benadeelt.

26 Voor die vaststelling kan immers geen steun worden gevonden in de gegevens die ANGED in het kader van haar schriftelijke opmerkingen heeft verstrekt, die overigens hoofdzakelijk betrekking hebben op de belasting op grote handelszaken die door de autonome regio Catalonië is ingevoerd. De autonome regio Asturië heeft voorts te kennen gegeven dat de IGEC volgens haar hoofdzakelijk op belastingplichtigen van Spaanse herkomst drukt.

27 De verwijzende rechterlijke instantie verduidelijkt overigens dat zij niet beschikt over „onweerlegbare” informatie die het eventuele bestaan van verkapte discriminatie kan aantonen.

28 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de artikelen 49 en 54 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een belasting als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, die op grote handelszaken drukt.

Tweede vraag

29 Met haar tweede vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of een belasting als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, die hoofdzakelijk afhankelijk van de oppervlakte van hun showroom en hun verkoopoppervlakte op grote handelszaken drukt, staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt omdat zij in een vrijstelling voorziet voor zaken waarvan de verkoopoppervlakte kleiner is dan 4 000 m² evenals voor zaken die actief zijn op het gebied van tuinartikelen, de verkoop van voertuigen, bouwmaterialen, gereedschappen en industriële componenten met een verkoopoppervlakte van niet meer dan 10 000 m².

30 Een nationale maatregel kan slechts worden aangemerkt als een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU wanneer is voldaan aan alle hierna genoemde voorwaarden. Ten eerste moet het gaan om een maatregel van de staat of een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. Ten tweede moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Ten derde moet de maatregel de begunstigde een selectief voordeel verschaffen. Ten vierde moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (zie met name arrest van 21 december 2016, *Commissie/World Duty Free Group SA e.a.*, C-20/15 P en C-21/15 P, EU:C:2016:981, punt 53).

31 Wat de voorwaarde inzake het selectieve karakter van het voordeel betreft, waarvan meermaals melding is gemaakt voor het Hof, volgt uit vaste rechtspraak dat bij de beoordeling van die voorwaarde moet worden uitgemaakt of de betrokken 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 die regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden en dus een verschillende behandeling krijgen

die in wezen als „discriminerend” kan worden aangemerkt (zie met name arrest van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group SA e.a., C?20/15 P en C?21/15 P, EU:C:2016:981, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Betreffende in het bijzonder een nationale maatregel tot toekenning van een belastingvoordeel moet in herinnering worden geroepen dat een dergelijke maatregel die, hoewel in dat kader geen staatsmiddelen worden overgedragen, de situatie van de begunstigden verbetert ten opzichte van de andere belastingplichtigen, de begunstigden een selectief voordeel kan verschaffen en bijgevolg een steunmaatregel van de staat is in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Een belastingvoordeel dat voortvloeit uit een algemene maatregel die zonder onderscheid van toepassing is op alle marktdeelnemers, vormt daarentegen geen steunmaatregel in de zin van die bepaling (arrest van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group e.a., C 20/15 P en C?21/15 P, EU:C:2016:981, punt 56).

33 Om een belastingmaatregel als „selectief” te kunnen aanmerken, moet ten eerste worden bepaald welke algemene of „normale” belastingregeling in de betrokken lidstaat geldt, en ten tweede worden aangetoond dat de belastingmaatregel die voorwerp van het onderzoek is, afwijkt van de gewone regeling doordat hij differentiaties invoert tussen marktdeelnemers die zich, gelet op het doel van de gewone regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden (zie met name arrest van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group SA e.a., C?20/15 P en C?21/15 P, EU:C:2016:981, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Ook moet eraan worden herinnerd dat het juridische referentiekader voor de beoordeling van de selectiviteit van een maatregel niet noodzakelijk samen dient te vallen met het grondgebied van de betrokken lidstaat, maar ook samen kan vallen met het gebied waarin een regionale of lokale autoriteit haar aan de grondwet of de wet ontleende bevoegdheid uitoefent. Dit is het geval wanneer die entiteit als gevolg van haar status, rechtens en feitelijk, ten opzichte van het centrale bestuur van een lidstaat dermate autonoom is dat zij, door de maatregelen die zij vaststelt, en niet het centrale bestuur, een fundamentele rol speelt in de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de ondernemingen opereren [zie in die zin arrest van 11 september 2008, Union General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) e.a., C?428/06–C?434/06, EU:C:2008:488, punten 47?50 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

35 Van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is echter geen sprake in het geval van maatregelen die differentiëren tussen ondernemingen welke zich, gelet op het doel van de betrokken rechtsregeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, en die bijgevolg a priori selectief zijn, wanneer de lidstaat in kwestie kan aantonen dat die differentiatie gerechtvaardigd is aangezien zij voortvloeit uit de aard of de opzet van het stelsel waarvan de maatregelen een onderdeel vormen (arrest van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group SA e.a., C?20/15 P en C?21/15 P, EU:C:2016:981, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Een maatregel die een uitzondering op de toepassing van het algemene belastingstelsel maakt, kan door de aard en de opzet van het belastingstelsel worden gerechtvaardigd wanneer de betrokken lidstaat kan aantonen dat deze maatregel rechtstreeks uit de basis- of hoofdbeginselen van zijn belastingstelsel voortvloeit. In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen de doelstellingen van een specifiek belastingstelsel die buiten dat stelsel zijn gelegen, en de voor het bereiken van die doelstellingen noodzakelijke mechanismen die inherent zijn aan het belastingstelsel zelf (arrest van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C?88/03, EU:C:2006:511, punt 81).

37 Ook moet eraan worden herinnerd dat, ofschoon een belastingmaatregel ook selectief kan zijn zonder dat hij afwijkt van een algemene belastingregeling, het feit dat die maatregel een

dergelijk afwijkend karakter heeft, volstrekt relevant is ten bewijze van zijn selectiviteit wanneer hij ertoe leidt dat een onderscheid wordt gemaakt tussen twee groepen ondernemers die a priori een verschillende behandeling krijgen, namelijk de groep die onder de afwijkende maatregel valt en die waarop de algemene belastingregeling van toepassing blijft, hoewel beide groepen zich in een vergelijkbare situatie bevinden, gelet op het doel van die regeling (arrest van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group SA e.a., C-20/15 P en C-21/15 P, EU:C:2016:981, punt 77).

38 Wat betreft de wetgeving die in de hoofdgedingen aan de orde is, is het punt dat het territoriale referentiekader dat van de autonome regio Asturië zou moeten zijn, geen voorwerp van discussie voor het Hof geweest.

39 Vervolgens heeft het heffingscriterium inzake de showroom? en verkoopoppervlakte weliswaar niet de vorm van een formele afwijking van een gegeven juridisch referentiekader, maar dat neemt niet weg dat het tot gevolg heeft dat handelszaken waarvan de oppervlakte kleiner is dan 4 000 m² van de werkingssfeer van die belasting zijn uitgesloten. In die zin kan de IGEC niet worden onderscheiden van een regionale belasting waaraan handelszaken met een showroom? en verkoopoppervlakte die groter is dan een bepaalde drempel zijn onderworpen.

40 Artikel 107, lid 1, EG definieert de maatregelen van de staten namelijk aan de hand van hun gevolgen, onafhankelijk van de gebruikte technieken (arrest van 22 december 2008, British Aggregates Association, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punt 89).

41 Bijgevolg kan niet a priori worden uitgesloten dat een dergelijk criterium het in de praktijk mogelijk maakt „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” te begunstigen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, door hun lasten te verlagen ten opzichte van de ondernemingen en producties die zijn onderworpen aan de heffing die in de hoofdgedingen aan de orde is.

42 In die context moet bijgevolg worden bepaald of handelszaken die op die wijze van de werkingssfeer van die heffing zijn uitgesloten, zich al of niet in een vergelijkbare situatie bevinden als de zaken die daaronder vallen.

43 In het kader van die analyse moet er rekening mee worden gehouden dat de vaststelling van de heffingsgrondslagen en de verdeling van de belastingdruk over de verschillende productiefactoren en economische sectoren, bij gebreke van regelgeving van de Unie op dit gebied, behoren tot de bevoegdheid van de lidstaten en van de lagere openbare lichamen die over voldoende fiscale autonomie beschikken (arrest van 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, EU:C:2011:732, punt 97).

44 Zoals de Commissie in herinnering heeft gebracht in punt 156 van haar mededeling betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2016, C 262, blz. 1), „staat [het] de lidstaten [immers] vrij het economische beleid te kiezen dat zij het meest geschikt achten, en met name om de belastingdruk naar eigen inzicht over de verschillende productiefactoren te verdelen[,] [...] in overeenstemming met het Unierecht”.

45 Wat betreft de belasting die in de hoofdgedingen aan de orde is, volgt uit de aanwijzingen van de verwijzende rechterlijke instantie dat die tot doel heeft bij te dragen tot de bescherming van het milieu en tot de ruimtelijke ordening. Het gaat er namelijk om, de effecten voor het milieu en de openbare ruimte als gevolg van de activiteiten van die grote handelszaken te corrigeren en te compenseren, met name die van de verkeersstromen die deze teweegbrengen, door deze te laten bijdragen aan de financiering van milieuactieplannen en de verbetering van de infrastructuur.

46 In dit verband kan niet worden betwist dat het milieueffect van handelszaken voor het grootste deel van hun omvang afhangt. Immers, hoe groter het verkoopoppervlak, hoe meer publiek zal toestromen, wat zich vertaalt in een grotere aantasting van het milieu. Daaruit volgt dat een criterium op basis van de verkoopoppervlakte, zoals het criterium dat is gekozen in de wetgeving die in de hoofdgedingen aan de orde is, om tussen de ondernemingen te differentiëren naargelang zij grotere of minder grote effecten teweegbrengen, coherent is met de nagestreefde doelstellingen.

47 Ook is duidelijk dat de vestiging van dergelijke zaken in termen van ruimtelijk ordeningsbeleid een bijzondere uitdaging is, ongeacht de ligging daarvan (zie naar analogie arrest van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, C-400/08, EU:C:2011:172, punt 80).

48 De vaststelling van de hoogte van deze drempel valt binnen de beoordelingsmarge van de nationale wetgever en berust op vakinhoudelijke en ingewikkelde beoordelingen waarop het Hof slechts beperkt rechterlijk toezicht kan houden. In dat kader is er dus geen reden om te oordelen dat de aanvankelijke drempel van 2 500 m² of de daarna vastgestelde 4 000 m² kennelijk ongeschikt zijn in vergelijking met de nagestreefde doelen.

49 In die omstandigheden heeft een criterium voor de onderwerping aan de belasting dat is gebaseerd op de verkoopoppervlakte van de onderneming, zoals het criterium dat aan de orde is in de hoofdgedingen, tot gevolg dat een onderscheid wordt gemaakt tussen categorieën van zaken die zich, gelet op die doelstellingen, niet in een vergelijkbare situatie bevinden.

50 Bijgevolg kan de belastingvrijstelling voor handelszaken met een oppervlakte van minder dan een bepaalde drempel die zich op het grondgebied van de autonome regio Asturië bevinden, niet worden geacht die zaken een selectief voordeel te verschaffen, zodat die geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kan vormen.

51 Voor de verwijzende rechterlijke instantie rijzen ook vragen over de andere kenmerken van de belasting die in de hoofdgedingen aan de orde is. Meer bepaald rijst voor haar de vraag of de belastingvrijstelling voor de handelszaken die uitsluitend actief zijn op het gebied van tuinartikelen, de verkoop van voertuigen, bouwmaterialen, machines en industriële componenten en die een verkoopoppervlakte van niet meer dan 10 000 m² hebben, een voordeel ten gunste van die zaken vormt.

52 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat die maatregel een afwijking is ten opzichte van het referentiekader dat door die specifieke belasting wordt gevormd.

53 De autonome regio Asturië voert in haar schriftelijke opmerkingen aan dat de aard van de activiteiten van de handelszaken in kwestie grote verkoopoppervlakten en opslagruimten noodzakelijk maakt. De aantasting van het milieu en de openbare ruimte waartoe zij aanleiding geven, wordt beoordeeld aan de hand van een andere maar gelijkwaardige drempel dan de drempel die in beginsel wordt toegepast op de activiteiten van de detailhandelsactiviteiten van de zaken die onder de belasting vallen.

54 Een dergelijk gegeven kan een rechtvaardiging vormen voor het onderscheid dat is gekozen in de wetgeving die in de hoofdgedingen wordt bestreden, die bijgevolg niet gepaard gaat met de verschaffing van een selectief voordeel aan de handelszaken in kwestie. Het staat evenwel aan de verwijzende rechterlijke instantie om te verifiëren of dit ook het geval is.

55 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat een belasting als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, die hoofdzakelijk afhankelijk van hun

verkoopoppervlakte op grote handelszaken drukt, geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt omdat zij voor zaken waarvan de verkoopoppervlakte kleiner is dan 4 000 m² in een vrijstelling voorziet. Een dergelijke belasting vormt evenmin staatssteun in de zin van die bepaling omdat zij voor zaken die actief zijn op het gebied van tuinartikelen, de verkoop van voertuigen, bouwmaterialen, gereedschappen en industriële componenten met een verkoopoppervlakte van niet meer dan 10 000 m² in een vrijstelling voorziet, aangezien die zaken het milieu en de ruimtelijke ordening minder aantasten dan de andere. Het staat aan de verwijzende rechterlijke instantie om te verifiëren of dit laatste ook het geval is.

Kosten

56 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **De artikelen 49 en 54 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een belasting als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, die op grote handelszaken drukt.**
- 2) **Een belasting als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, die hoofzakelijk afhankelijk van hun verkoopoppervlakte op grote handelszaken drukt, vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU omdat zij voor zaken waarvan verkoopoppervlakte kleiner is dan 4 000 m² in een vrijstelling voorziet. Een dergelijke belasting vormt evenmin staatssteun in de zin van die bepaling omdat zij voor zaken die actief zijn op het gebied van tuinartikelen, de verkoop van voertuigen, bouwmaterialen, gereedschappen en industriële componenten met een verkoopoppervlakte van niet meer dan 10 000 m² in een vrijstelling voorziet, aangezien die zaken het milieu en de ruimtelijke ordening minder aantasten dan de andere. Het staat aan de verwijzende rechterlijke instantie om te verifiëren of dit laatste ook het geval is.**

ondertekeningen

* Procestaal: Spaans.