



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 30. listopadu 2017¹

Věc C-510/16

**Carrefour Hypermarchés SAS
Fnac Paris
Fnac Direct
Relais Fnac
Codirep
Fnac Périphérie
proti
Ministre des finances et des comptes publics**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Francie)]

„Státní podpora – Článek 108 odst. 3 SFEU – Nařízení (ES) č. 659/1999 – Článek 1 písm. c) – Pojem „nová podpora“ – Nařízení (ES) č. 794/2004 – Článek 4 – Oznamené režimy podpory prohlášené za slučitelné s vnitřním trhem – Režim podpory pro kinematografii a audiovizuální odvětví – Významný nárůst příjmu z parafiskální daně financující režim podpory ve srovnání s odhady oznámenými Komisi – Pojem „zvýšení rozpočtu povoleného režimu podpory přesahující 20 %“ – Vztah k povinnosti předchozího oznámení“

1. Vede významný nárůst daňových příjmů z daně, která financuje schválený režim podpory, ve srovnání s odhady původně předloženými Evropské komisi v oznámení podle pravidel státní podpory, ke vzniku „nové podpory“ podle čl. 108 odst. 3 SFEU? Toto je podstata otázek, které byly Soudnímu dvoru předloženy k rozhodnutí.
2. Ve zkratce se jedná o správný výklad pojmu „změna existující podpory“. Posouzení tohoto pojmu může vést Soudní dvůr k tomu, aby přezkoumal obecně vztah mezi čl. 108 odst. 3 SFEU a čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999² na straně jedné a článkem 4 nařízení č. 794/2004 na straně druhé³.
3. Předtím však Soudní dvůr bude muset zopakovat podmínky, za nichž se na daně vztahují ustanovení Smlouvy o FEU o státní podpoře. Je věcí předkládajícího soudu, aby poté ověřil, zda jsou tyto podmínky splněny.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Nařízení Rady (ES) ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1), v platném znění. Nařízení č. 659/1999 bylo mezitím zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 [SFEU] (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9).

3 – Nařízení Komise (ES) ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (EU) 2015/1589, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 [SFEU] (Úř. věst. 2004, L 140, s. 1; Zvl. vyd. 08/04, s. 3), v platném znění.

I. Právní rámec

A. Nařízení č. 659/1999

4. Článek 1 nařízení č. 659/1999, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se:

- a) ‚podporou‘ jakékoliv opatření splňující všechna kritéria stanovená v čl. [107] odst. 1 [SFEU];
- b) ‚existující podporou‘:
 - [...]
 - ii) schválená podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivé podpory schválené Komisí nebo Radou,
 - [...]
- c) ‚novou podporou‘ každá podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivou podporu, která není existující podporou, včetně změn existující podpory;“

B. Nařízení č. 794/2004

5. Článek 1 odst. 1 nařízení č. 794/2004 („Předmět a oblast působnosti“) stanoví, že „toto nařízení stanovuje prováděcí pravidla týkající se formy, obsahu a dalších podrobností oznámení a výročních zpráv uvedených v [nařízení č. 659/1999]. Rovněž obsahuje ustanovení pro výpočet lhůt ve všech řízeních týkajících se státní podpory a úrokové sazby pro navrácení protiprávní podpory“.

6. Článek 4 nařízení č. 794/2004 („Zjednodušený oznamovací postup pro určité změny stávající podpory“) stanoví:

„1. Pro účely čl. 1 písm. c) [nařízení č. 659/1999] se změnou stávající podpory rozumí jakákoli změna kromě úprav čistě formálního či administrativního charakteru, která nemůže ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření se společným trhem. Zvýšení původního rozpočtu stávajícího režimu podpor maximálně o 20 % se však nepovažuje za změnu existující podpory.“

2. Následující změny existující podpory se oznamují prostřednictvím formuláře pro zjednodušené oznamování, který je uveden v příloze II:

- a) zvýšení rozpočtu povoleného režimu podpor přesahující 20 %;

[...]“

II. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

7. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází ze žaloby podané společnostmi Hypermarchés SAS (dále jen „Carrefour“), Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep, Fnac Paris a Fnac Périphérie (dále jen společně „žalobkyně“), které se domáhají vrácení daně, kterou za prodej nebo pronájem videozáznamů pro soukromé účely veřejnosti (dále jen „dotčená daň“) zaplatila Carrefour od roku 2008 do roku 2009 a ostatní žalobkyně v letech 2009, 2010 a 2011.

8. Dotčená daň, společně s daní za lístky do kina a za televizní služby (dále jen společně „tři daně“) se využívá na financování režimu státní podpory pro kinematografii a audiovizuální odvětví (dále jen „dotčený režim podpory“). Tento režim spravuje nezávislý správní orgán, Centre national de la cinématographie et de l'image animée (státní centrum pro kinematografii a animovaný film, dále jen „CNC“).

9. Rozhodnutím ze dne 22. března 2006 Komise prohlásila dotčený režim podpory za slučitelný s vnitřním trhem⁴. Komise následně rozhodnutím ze dne 10. července 2007 schválila změnu způsobu financování dotčeného režimu podpory, která spočívala mimo jiné ve změnách pravidel zdanění televizních služeb⁵. Rozhodnutím ze dne 20. prosince 2011 Komise schválila prodloužení dotčeného režimu podpor do 31. prosince 2017⁶.

10. V srpnu 2012 Cour des comptes (Účetní dvůr, Francie) vydal zprávu o správě a financování CNC⁷. Podle této zprávy vzrostl od roku 2007 do roku 2011 příjem ze tří daní téměř o 60 %, resp. o 46,3 % po úpravách souvisejících se změnami v účetních postupech. Podle této zprávy byl hlavním důvodem této skutečnosti významný nárůst příjmu z daně z televizních služeb, a to z 362 milionů eur v roce 2007 na 631 eur v roce 2011, zejména v důsledku reformy základu daně v březnu 2007, kterou Komise zohlednila v rozhodnutí ze dne 10. července 2007.

11. Žalobkyně podaly nejprve žaloby k Tribunal administratif de Montreuil (správní soud, Montreuil, Francie), které byly zamítnuty rozsudky ze dne 19. července 2012, 20. června 2013 a 18. července 2013. Odvolání podaná proti těmto rozsudkům dále zamítl Cour administrative d'appel de Versailles (Správní odvolací soud, Versailles) rozsudky ze dne 20. prosince 2013 a 4. března 2014. Původní řízení se týká kasačního opravného prostředku, který byl podán proti poslední uvedeným rozsudkům ke Conseil d'État (Státní rada).

12. Navrhovatelky mimo jiné tvrdí, že Cour administrative d'appel de Versailles (správní odvolací soud, Versailles) se dopustil omylu, když měl za to, že nárůst příjmu nepředstavuje nárůst rozpočtu režimu podpory, který přesahuje 20 % ve smyslu článku 4 nařízení č. 794/2004. Tvrdí tedy, že mělo být provedeno nové oznámení podle čl. 108 odst. 3 SFEU.

13. V odpovědi ministre des Finances et des Comptes publics (ministr financí a veřejného rozpočtu, Francie) se naproti tomu domnívá, že dodatečné oznámení nebylo nutné, jelikož změny se nedotkly vlastní podstaty původního režimu. Kromě toho tvrdí, že případné změny musí být posuzovány s ohledem na podpory, které byly příjemcům skutečně poskytnuty, a nikoli s ohledem na nárůst přidělených zdrojů, které mohou být převedeny do rezerv CNC nebo vymáhány státem.

14. Vzhledem k pochybnostem o správném výkladu čl. 108 odst. 3 SFEU a článku 4 nařízení č. 794/2004 se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Představuje významný nárůst příjmu z daňových zdrojů přidělených pro režim podpor ve srovnání s odhady poskytnutými [Komisi] podstatnou změnu ve smyslu článku [108] SFEU, která by vyžadovala nové oznámení, v případě režimu podpory financované z přidělených zdrojů, kdy členský stát Komisi řádně oznámil, před jejich provedením, právní změny, které mají na tento režim podstatný dopad, a zejména změny týkající se způsobu jeho financování?

4 – Rozhodnutí Komise C(2006) 832 final ze dne 22. března 2006, Státní podpora č. 84/2004 a č. 95/2004 – Francie, Režimy podpor pro kinematografii a audiovizuální produkci, s. 127.

5 – Rozhodnutí Komise C(2007) 3230 final ze dne 10. července 2007, Státní podpora č. 192/2007 – Francie, změna režimu podpor č. 84/2004, bod 20.

6 – Rozhodnutí Komise C(2011) 9430 final ze dne 20. prosince 2011, Státní podpora SA.33370 – Francie, Prodloužení režimů podpor pro kinematografii a audiovizuální produkci.

7 – „Communication à la Commission des finances du Sénat: La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Exercices 2007 à 2011“ (Sdělení finanční komisi Senátu: Správa a financování CNS. Finanční roky 2007 až 2011), srpen 2012.

- 2) Jak se v tomto případě použije výše uvedený článek 4 [nařízení č. 794/2004], podle něhož zvýšení původního rozpočtu existujícího režimu podpory přesahující 20 % představuje změnu tohoto režimu podpor, a zejména:
- a) jak se použije ve spojení s povinností předchozího oznámení režimu podpory stanovené v [čl. 108 odst. 3] SFEU?
 - b) pokud překročení prahové hodnoty 20 % původního rozpočtu existujícího režimu podpor stanovené ve výše uvedeném článku 4 [nařízení č. 794/2004] odůvodňuje nové oznámení, musí být tato prahová hodnota posuzována s ohledem na částku přidělených výdajů nebo s ohledem na výdaje skutečně poskytnuté příjemcům, s výjimkou částek převedených do rezerv nebo těch, které byly odvedeny ve prospěch státu?
 - c) jestliže se dodržení prahové hodnoty 20 % musí posoudit s ohledem na výdaje určené pro režim podpory, musí se takové posouzení provést na základě srovnání celkového stropu výdajů uvedeného v rozhodnutí o schválení s celkovým rozpočtem následně přiděleným na všechna jednotlivá opatření podpory orgánem příslušným k takovým výdajům, nebo na základě srovnání stropů oznámených pro jednotlivé kategorie podpor uvedených v tomto rozhodnutí s příslušnou rozpočtovou položkou tohoto orgánu?

15. Písemná vyjádření předložily navrhovatelky, francouzská, řecká a italská vláda a Komise. Na jednání konaném dne 21. září 2017 přednesly vyjádření navrhovatelky, francouzská vláda, jakož i Komise.

III. Analýza

A. K přípustnosti

16. Italská vláda se domnívá, že předběžné otázky by mohly být hypotetické, a tedy nepřijatelné, zaprvé z toho důvodu, že platnost rozhodnutí Komise ze dne 22. března 2006, ze dne 10. července 2007 a ze dne 20. prosince 2011 (dále jen „rozhodnutí Komise“) nebyla zpochybněna a zadruhé, jelikož chybí souvislost mezi dotčenou daní a prostředky vyplacenými v rámci dotčeného režimu podpory.

17. S pochybnostmi, která vyjádřila italská vláda, nesouhlasím.

18. Na otázky související s unijním právem se vztahuje domněnka relevantnosti. Soudní dvůr může odmítnout žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podanou vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že požadovaný výklad unijního práva nemá žádnou souvislost s existencí nebo předmětem sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny⁸.

19. Co se týče první pochybnosti, kterou uvádí tato vláda, skutečnost, že proti rozhodnutím Komise týkajícím se dotčeného režimu podpory nebyla podána žaloba na neplatnost, neznamená, že tato věc je hypotetická. I za předpokladu, že by se touto žalobou navrhovatelky snažily obejít tato rozhodnutí, předkládající soud nezpochybnil jejich platnost. Tato rozhodnutí jsou tedy nadále závazná⁹.

8 – Rozsudek ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 25 a citovaná judikatura).

9 – Rozsudek ze dne 13. února 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, bod 23 a citovaná judikatura).

20. Co se týče druhé pochybnosti, je sice pravdou, že předkládající soud se zjevně nevyjádřil k otázce, zda je příjem z dotčené daně nezbytný pro financování dotčeného režimu podpory, nelze to však vyloučit. Není tedy podle mě zjevné, že předběžné otázky jsou hypotetické¹⁰.

21. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je proto přípustná.

B. Otázka 1

1. Úvodní poznámky

22. Bez ohledu na mé poznámky týkající se přípustnosti této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, skutečností zůstává, že předběžné otázky předložené Conseil d'État (Státní rada) je možné vykládat různě.

23. V rámci *prvního rozboru* první otázky jde, alespoň implicitně, předběžně o to, zda tři daně spadají do působnosti pravidel o státní podpoře (dále jen „první rozbor“). Ačkoli by se mohlo zdát, že znění první předběžné otázky potvrzuje názor, že podle předkládajícího soudu tomu tak je, otázka 2 b) však na druhou stranu zpochybňuje tento názor, když rozlišuje mezi přidělenými výdaji (jinými slovy vzniklý daňový příjem) a vynaloženými výdaji (jinými slovy vyplacená podpora). V každém případě se první rozbor dostává do popředí vzhledem k povaze sporu projednávaného před předkládajícím soudem. V tomto ohledu se francouzská a italská vláda domnívají, že tři daně nespádají do působnosti těchto pravidel.

24. V rámci *druhého rozboru* první předběžné otázky má předkládající soud ve skutečnosti za to, že tři daně nespádají do působnosti pravidel státní podpory, avšak přeje si zjistit, zda významný nárůst daňového příjmu určeného na financování schváleného režimu státní podpory, ve srovnání s odhady uvedenými v oznámení, znamená změnu tohoto režimu, která naopak vede ke vzniku povinnosti oznámení podle čl. 108 odst. 3 SFEU, ačkoli podmínky pro tento režim podpory se nezměnily (dále jen „druhý rozbor“).

25. Konečně *třetí rozbor* první předběžné otázky je rovněž možný. V rámci tohoto rozboru má předkládající soud za to, že tři daně spadají do působnosti pravidel o státní podpoře. Z tohoto důvodu si přeje zjistit, zda významný nárůst daňového příjmu financujícího schválený režim povolené podpory, ve srovnání s odhady uvedenými v oznámení, znamená změnu tohoto režimu, která vede ke vzniku povinnosti oznámení podle čl. 108 odst. 3 SFEU, i když podmínky pro tento režim podpory se nezměnily (dále jen „třetí výklad“).

26. Následně se budu zabývat každým z těchto tří rozborů první předběžné otázky v uvedeném pořadí. Jak v tomto ohledu Komise uznala na jednání, stanovisko, které bude přijato v rámci třetího rozboru první předběžné otázky, předpokládá, že tři daně skutečně spadají do působnosti pravidel o státní podpoře.

10 – Srov. s rozsudkem ze dne 22. prosince 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764 („Régie Networks“), přijatém ve velkém senátu, body 48 až 50, co se týče platnosti rozhodnutí Komise o schválení režimu podpory pro francouzské rozhlasové vysílání.

2. První rozbor: kdy spadají daně do působnosti pravidel o státní podpoře ve Smlouvě o FEU?

27. Daně nespádají do působnosti ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se státních podpor, ledaže představují způsob financování opatření podpory, takže jsou nedílnou součástí tohoto opatření. Aby mohla být daň považována za nedílnou součást opatření podpory, musí na základě relevantní vnitrostátní právní úpravy existovat vztah závazného určení mezi dotčenou daní a dotčenou podporou v tom smyslu, že výnos z daně je nezbytně určen k financování podpory a přímo ovlivňuje její výši, a tudíž i posouzení slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem¹¹.

28. Například zvýšení daně, od níž jsou některé podniky osvobozeny, nelze napadnout podle pravidel o státní podpoře, pokud příjem z tohoto zvýšení daně nemá přímý vliv na vyplacené prostředky¹². Kromě toho, pokud příslušné orgány mají diskreční pravomoc podle použitelné právní úpravy při rozdělování příjmů z daně pro různé účely, tento příjem neovlivňuje přímo výši podpory, jelikož může být použit podle této právní úpravy k financování jiných opatření, která nejsou státní podporou¹³. Podobně, pokud vnitrostátní právní úprava pouze uvádí částku, která má být příjemcům vyplacena v rámci určitého rozmezí bez ohledu na příjem z daně, z níž je financována a tuto částku potom určují příslušné orgány individuálně podle volného uvážení, neexistuje souvislost mezi příjmem z daně a vyplacenou částkou¹⁴. Naopak, přímý vliv daně na výši podpory nelze vyloučit, pokud orgán odpovědný za její vyplacení nemá pravomoc rozdělit dostupné finanční prostředky pro jiné účely než je tato podpora¹⁵.

29. V této souvislosti, pokud tři daně nepředstavují nedílnou součást dotčeného režimu podpory, otázka, zda nárůst příjmu představuje změnu stávající podpory, se stává irelevantní.

30. Francouzská vláda uznává, že existuje závazné ustanovení francouzské právní úpravy, podle něhož příjem ze tří daní musí být přidělen dotčenému režimu podpory¹⁶. Tato vláda se však nedomnívá, že příjem z těchto daní má přímý a automatický vliv na výši podpory vyplácené v rámci tohoto režimu.

31. *Zaprvé* francouzská vláda se domnívá, že rozhodnutí Komise ze dne 22. března 2006 naznačuje, že Komise měla stejný názor, jelikož mimo jiné poskytnuté údaje byly odhady a Komise nesledovala vývoj tohoto příjmu, ačkoli požadovala, aby francouzské orgány předložily roční zprávy o finančních prostředcích vyplacených v dotčeném režimu podpory.

32. *Zadruhé* tato vláda tvrdí, že čistý příjem ze tří daní není určen v plném rozsahu k financování dotčeného režimu podpory. Podle použitelné francouzské právní úpravy¹⁷ může Parlament (Parlament, Francie) změnit nebo zrušit přidělení příjmu z těchto daní pro CNC a přerozdělit je zpět do obecného rozpočtu francouzského státu, např. prostřednictvím stropu („écrêtement“). Kromě toho, pokud vyrovnaný rozpočet CNC vykazuje přebytek, tento přebytek je přidělen do rezervy. Naopak, pokud vykazuje rozpočet pro daný rok deficit, CNC může použít prostředky z rezervy.

33. *Zatřetí* příjem ze tří daní není výhradně přidělen do dotčeného režimu podpory, jelikož CNC je oprávněna jej přidělit k jiným účelům, včetně provozních nákladů.

11 – Viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. Komise, C-449/14 P, EU:C:2016:848, body 65 a 68 a citovaná judikatura, a obecně faktory, které uvedl generální advokát Geelhoed se svým stanoviskem ve věci Streekgewest, C-174/02, EU:C:2004:124, bod 35. Například ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 27. listopadu 2003, Enirisorse, C-34/01 až C-38/01, EU:C:2003:640, bod 11, měly být dvě třetiny příjmu z dotčených poplatků zaplacený podle použitelné právní úpravy příjemci.

12 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. ledna 2005, Streekgewest, C-174/02, EU:C:2005:10, body 27 a 28, a ze dne 10. listopadu 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. Komise, C-449/14 P, EU:C:2016:848, bod 73.

13 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. ledna 2005, Pape, C-175/02, EU:C:2005:11, bod 16.

14 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. října 2005, Distribution Casino France and Others, C-266/04 až C-270/04, C-276/04 a C-321/04 až C-325/04, EU:C:2005:657, bod 52.

15 – Viz rozsudek Régie Networks, bod 104.

16 – Francouzská vláda odkazuje na články L. 115-1 až L. 116-5 Code du cinema et de l'image animée (zákon o kinematografii).

17 – Francouzská vláda odkazuje na článek 34 Loi organique no 2010-1657, du 1^{er} août, relative aux lois de finances (zákon č. 2001-692 ze dne 1. srpna 2001 o rozpočtu, JORF č. 177 ze dne 2. srpna 2001, s. 12480, č. 1).

34. *Začtvrté* nejvyšší roční částka podpory, která může být vyplacena v rámci dotčeného režimu podpory, nezávisí na výši příjmu z těchto tří daní, jak ukazují roční zprávy, které francouzské orgány poskytly Komisi. K financování dotčeného režimu podpory slouží v tomto ohledu i jiné příjmy, jako jsou licenční poplatky, které CNC obdrží za vedení kinematografických a audiovizuálních registrů a udělování kinematografických licencí, provozní úspory a státní dotace.

35. *Zapáté* podpora je vyplacena na základě objektivních kritérií, která nezávisí na příjmu ze tří daní a jsou popsána v rozhodnutí ze dne 22. března 2006.

36. Co se týče prvního argumentu francouzské vlády, pokud považuje daň za nedílnou součást plánovaného režimu podpory, Komise musí zohlednit tuto daň při posouzení slučitelnosti tohoto režimu s vnitřním trhem. V rozhodnutích ze dne 22. března 2006 a 10. července 2007 Komise nepřezkoumala výslovně tuto otázku, tj. zda tři daně tvoří nedílnou součást dotčeného režimu podpory (co se týče dále otázky slučitelnosti, viz body 61 až 65). Na jednání Komise uvedla, že toto bylo implicitní. Zda je to však pravda (nebo dostatečné), není v každém případě relevantní, jelikož otázka, zda daň tvoří nedílnou součást opatření podpory, souvisí s pojmem „podpora“, a nezávisí tedy jako taková na názoru Komise, jelikož tento názor není pro Soudní dvůr závazný.

37. Co se týče čtvrtého argumentu, skutečnost, že dotčený režim podpory může být rovněž spolufinancován příjmy z jiných zdrojů, nebrání tomu, aby tyto tři daně byly nedílnou součástí dotčeného režimu podpory.

38. Ostatní argumenty francouzské vlády však vyžadují důkladný přezkum. Ačkoli pojem „daň tvořící nedílnou součást opatření podpory“ je autonomním pojmem unijního práva, který nezávisí na jeho pojetí ve vnitrostátním právu¹⁸, a Soudní dvůr tedy může sám posoudit a použít tento pojem na okolnosti v původním řízení¹⁹, jeví se mi, že, jak podle všeho vyplývá i z jednání, tyto argumenty nemohou být potvrzeny nebo vyvráceny, aniž by byl přezkoumán a posouzen právní a skutkový stav ve Francii. V rámci tohoto řízení je třeba zapojit i předkládající soud. Pokud soud souhlasí s popisem těchto tří daní poskytnutým francouzskou vládou, domnívám se, že tyto daně netvoří nedílnou součást dotčeného režimu podpory²⁰.

39. V této souvislosti se Komise na jednání vyjádřila, že na rozdíl od situace v rozhodné době, vztah mezi třemi daněmi a dotčeným režimem podpory byl přerušen v blíže neurčeném okamžiku v důsledku toho, že příslušné francouzské rozpočtové orgány opakovaně vymáhaly vzniklý daňový příjem. Kromě toho Komise odmítla, že je relevantní skutečnost, že CNC může daňový příjem ponechat v rezervě, jelikož považovala vložení takových prostředků do rezervy za odklad vyplacení podpory, které nemá vliv na vztah mezi třemi daněmi a režimem podpory.

40. Tyto argumenty mě však nepřesvědčily o tom, že tyto tři daně jsou nedílnou součástí dotčeného režimu podpory. Naopak.

41. Zprv z hlediska časového je rozporuplné považovat vložení daňového příjmu do rezervy za pouze odloženou platbu podpory, jak tak činí v podstatě Komise – čímž se rozhodné období potenciálně *de facto* rozšiřuje nad rámec roku 2011 – a přesto současně klást důraz na okamžik po tomto rozhodném období, kdy příslušný francouzský rozpočtový orgán zahájil řádné vymáhání tohoto příjmu ve prospěch obecného rozpočtu. Rozlišování mezi vložení daňového příjmu do rezervy CNC a získáním tohoto

18 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. října 2013, TF1 v. Komise (T-275/11, nezveřejněný, EU:T:2013:535, bod 47).

19 – Viz např. rozsudek Régie Networks, bod 112.

20 – Viz zejména rozsudek ze dne 10. listopadu 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. Komise, C-449/14 P, EU:C:2016:848, body 70 a 71, v němž Soudní dvůr konstatoval, že pokud je přebytek daňového příjmu, kterým se financuje režim podpor pro veřejnoprávní vysílání, vrácen do státního obecného rozpočtu a naopak pokud je stát povinen pokrýt výdaje v případě nedostatečných daňových příjmů, nejsou dotčená daňová opatření součástí podpory.

příjmu zpět se rovněž jeví jako umělý. Není nemožné, že vložení daňového příjmu do rezervy pouze sekvenčně předcházelo vrácení do státního rozpočtu, v důsledku čehož nejsou obě operace tak odlišné, jak tvrdí Komise. Komise kromě toho nevysvětlila, z jakého důvodu je relevantní rozlišovat mezi výkonem pravomoci vymáhat zpět daňový příjem a existencí této pravomoci.

42. Zadruhé skutečnost, že Komise na jednání uvedla, že vztah mezi příjmem z těchto tří daní a částkami vyplacenými v rámci dotčeného režimu podpory následně zanikl, potvrzuje zavádějící souvislost. Pokud je daň skutečně nedílnou součástí dotčeného režimu podpory, tento vztah nelze odstranit, ledaže se změní režim, který upravuje tuto daň²¹. K tomu však nedošlo.

43. Konečně, názor Komise uvedený na jednání, že požadavek vyplývající z judikatury, že přezkoumávaná daň musí mít přímý vliv na výši podpory, nelze vykládat restriktivně, nýbrž způsobem, který zajistí jeho účinnost, je neudržitelný. Jak totiž bylo uvedeno výše v bodě 27, ustanovení týkající se státních podpor se obecně netýkají daní. Výjimka však platí ve vztahu k daním, které tvoří nedílnou součást režimu podpory. Výklad Komise tedy vede k širokému výkladu této výjimky a restriktivnímu výkladu hlavního pravidla.

44. Domnívám se tedy, pokud jde o první rozbor první předběžné otázky, že nárůst daňového příjmu, který je určen na financování režimu státní podpory, nespadá do působnosti pravidel o státních podporách ve Smlouvě o FEU, jestliže tato daň, i když by mohla být určena na financování režimu podpory, nemá přímý vliv na výši vyplacené podpory. Předkládajícímu soudu přísluší, aby toto v původním řízení ověřil.

3. Druhý rozbor: je třeba významný nárůst příjmu z daně, která není nedílnou součástí režimu podpory, ve srovnání s odhady uvedenými v oznámení tohoto režimu, kvalifikovat jako změnu existující podpory, která musí být předem oznámena podle pravidel o státní podpoře?

45. Druhý rozbor první předběžné otázky vychází z toho, že dotčená daň není nedílnou součástí dotčeného režimu podpory.

46. V tomto případě by odpověď na první předběžnou otázku ve smyslu druhého výkladu přímo vyplývala ze stanoviska v rámci prvního rozboru.

47. Pokud se na samotnou daň nevztahují pravidla o státní podpoře, nemohou se vztahovat rovněž na významný nárůst příjmu z této daně bez ohledu na poskytnuté odhady.

4. Třetí rozbor: je třeba významný nárůst příjmu z daně, která není nedílnou součástí režimu podpory, ve srovnání s odhady uvedenými v oznámení tohoto režimu, kvalifikovat jako změnu existující podpory, která musí být předem oznámena podle pravidel o státní podpoře?

48. Třetí rozbor první předběžné otázky vyžaduje další posouzení. Týká se v zásadě povinnosti členských států oznámit změny existující podpory podle čl. 108 odst. 3 SFEU, kterou přezkoumám níže.

21 – I když Komise odkázala na jednání na název kapitoly II zprávy Účetního dvora (viz bod 10 výše), podle něhož „Le CNC a tiré profit du dynamisme de ses ressources pour étendre ses aides“ (CNC využila dynamiky svých zdrojů za účelem rozšíření své podpory), věta, která přímo následuje, po tomto názvu, zní „L'augmentation des recettes de l'établissement ne s'est pas traduite par une augmentation proportionnelle des aides“ (růst příjmu CNC nevedl k odpovídajícímu růstu podpory).

a) Povinnost členských států oznámit změny existující podpory a neprovést je do okamžiku jejich schválení

49. Povinnost, která přísluší členským státům oznámit opatření a neprovést je, se týká podle čl. 108 odst. 3 SFEU „záměrů poskytnout nebo upravit podpory“. Smlouva o FEU stanoví několik řízení podle toho, zda se jedná o podpory existující nebo nové. Zatímco podle čl. 108 odst. 3 SFEU „záměry poskytnout nebo upravit podpory“ nebo nová podpora musí být oznámeny Komisi a nemohou být provedeny, dokud v tomto řízení není přijato konečné rozhodnutí, podle čl. 108 odst. 1 SFEU se může existující podpora legálně poskytovat, dokud Komise nerozhodne o její neslučitelnosti²².

50. Jelikož pouze nová podpora vede ke vzniku povinnosti oznámit opatření a neprovést jej, je relevantní zjistit, zda opatření představuje existující nebo novou podporu²³. V článku 1 nařízení č. 659/1999 Rada definovala „novou podporu“ negativně jako podporu, která není existující podporou, včetně „změn existující podpory“. Není vysvětleno, co představuje změny podpory.

b) Co jsou „změny existující podpory“?

51. Komise uvedla, že čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004 kvalifikuje v tomto ohledu změnu existující podpory jako „jakoukoli změnu kromě úprav čistě formálního či administrativního charakteru, která nemůže ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření se společným trhem“. Zdá se, že tato definice vychází z dřívější judikatury²⁴. Je rovněž uvedena v současné judikatuře Soudního dvora²⁵.

52. Před přijetím tohoto ustanovení Komise uvedl Soudní dvůr několikrát, v čem spočívají takové změny. V hlavní věci týkající se této problematiky, *Namur-Les-Assurances du crédit*²⁶, Soudní dvůr konstatoval, že „vznik nové podpory nebo změnu existující podpory nelze nikdy během období fungování podniku posuzovat podle rozsahu podpory nebo dokonce podle jejího finančního objemu, pokud je podpora stanovena na základě ranějších zákonných ustanovení, která zůstávají beze změn“. Soudní dvůr dále uvedl, že „zda lze podporu klasifikovat jako novou podporu nebo jako změnu stávající podpory, musí být určeno ve vztahu k ustanovení, jimiž byla podpora stanovena“²⁷.

53. V této souvislosti otázka, zda dotčené opatření představuje „změnu existující podpory“ závisí na odpovědi na tři otázky. Zaprvé, co znamená vnitrostátní opatření poskytující existující podporu? Může se jednat o zákon, jako tomu bylo ve věci *Namur-Les assurances du crédit*, veřejnou zakázku²⁸ nebo jiné opatření. Zadruhé, bylo vnitrostátní opatření změněno? Zatřetí, má v tomto případě taková změna čistě formální či správní povahu?

22 – Viz rozsudek ze dne 29. listopadu 2012, *Kremikovtzi* (C-262/11, EU:C:2012:760, bod 49 a citovaná judikatura). Viz rovněž Fenger, N., ‘The Distinction between New and Existing State Aid’, *European Law Reporter* č. 5 [2012], s. 147.

23 – Co se týče jiné otázky vlivu opatření nové podpory na existující podporu, viz mimo jiné rozsudek ze dne 25. října 2017, *Komise v. Itálie*, C-467/15 P, EU:C:2017:799, které se týká schváleného režimu podpory, v jehož rámci je nesporné, že opatření zpochybněné v této věci je třeba kvalifikovat jako novou podporu. Viz rovněž rozsudek ze dne 30. dubna 2002, *Gibraltar v. Komise*, T-195/01 a T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, bod 111.

24 – Viz rozsudek ze dne 30. dubna 2002, *Gibraltar v. Komise*, T-195/01 a T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, bod 111. Viz rovněž rozsudek ze dne 9. října 1984, *Heineken Brouwerijen*, 91/83 a 127/83, EU:C:1984:307, bod 21. Někteří generální advokáti se vyjádřili k tomu, kdy se jedná o změnu existující podpory: viz stanovisko generálního advokáta Trabucchiho ve věci *Van der Hulst*, 51/74, EU:C:1974:134, bod 105; generálního advokáta Warnera ve věci *McCarren*, 177/78, EU:C:1979:127, bod 2204; generálního advokáta Rozèse ve věci *Apple and Pear Development Council*, 222/82, EU:C:1983:229, bod 4134; generálního advokáta Manciniho ve věci *Heineken Brouwerijen*, 91/83 a 127/83, EU:C:1984:235, bod 5; generálního advokáta Fennellyho ve věci *Itálie a Sardegna Lines v. Komise*, C-15/98 a C-105/99, EU:C:2000:203, body 62 až 65. Viz rovněž Sinnavee, A., in Heidenhain, M. (ed.), *European State Aid Law*, Beck, Mnichov, 2010, s. 586, bod 29.

25 – Viz rozsudky ze dne 13. června 2013, *HGA a další v. Komise*, C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 90; ze dne 20. března 2014, *Rousse Industry v. Komise*, C-271/13 P, nezveřejněný, EU:C:2014:175, body 31 až 38, a ze dne 26. října 2016, *DEI v. Komise*, C-590/14 P, EU:C:2016:797, body 46 a 47. Viz usnesení ze dne 22. března 2012, *Itálie v. Komise*, C-200/11 P, nezveřejněné, EU:C:2012:165, body 30 a 31, v němž Soudní dvůr pouze odkázal na druhou větu čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004.

26 – Rozsudek ze dne 9. srpna 1994, *Namur-Les assurances du crédit*, C-44/93, EU:C:1994:311, přijatý ve velkém senátu („*Namur-Les assurances du crédit*“).

27 – Rozsudek *Namur-Les assurances du crédit*, body 28 až 31 (zvýraznění doplněno).

28 – Viz např. rozsudek Soudního dvora EFTA, *Konkurrenten v. Kontrolní úřad ESVO*, E-14/10, EFTA Court Report [2011] s. 268.

54. Obvykle se tato poslední otázka ukazuje jako nejproblematictější. Judikatura však poskytuje pokyny, na jedné straně se jeví, že rozšíření schváleného režimu podpory, z hlediska časového²⁹ či jeho příjemců³⁰, může mít vždy vliv na podstatu existující podpory, a představuje tedy změnu této podpory. Na druhou stranu, pokud je údajná změna komplexní, je nutný důkladnější přezkum³¹.

55. Ve všech případech je však pro změnu existující podpory zjevně nezbytná určitá forma státního opatření³².

56. Zda je třeba opatření považovat za „změnu existující podpory“, nelze tedy zjevně určit bez zohlednění právního aktu, který schvaluje existující podporu. S výjimkou případů, kdy dotčená podpora existovala již před vstupem Smluv v platnost nebo přistoupením dotčeného členského státu, bude výchozím bodem pro určení, zda určitá okolnost představuje „změnu existující podpory“ (která tedy musí být oznámena), obvykle rozhodnutí Komise o schválení této podpory³³. Jako strážce státních podpor totiž Komise může podle čl. 7 odst. 4 nařízení č. 659/1999 podmínit schválení určitými podmínkami. Pokud podpora vyplacená podle schváleného režimu nespĺňuje podmínky stanovené v rozhodnutí Komise o schválení tohoto režimu, musí být vyplacená podpora považována za novou podporu³⁴.

c) Stanovisko

57. V rámci třetího rozboru první předběžné otázky musí Soudní dvůr objasnit, zda významný nárůst daňového příjmu financujícího schválený režim podpory je třeba považovat za změnu tohoto režimu ve smyslu čl. 108 odst. 3 SFEU, ačkoli právní a správní základ tohoto režimu podpory zůstává nezměněn.

58. Žalobkyně a Komise mají za to, že tak je tomu ve věci v původním řízení. Svůj názor opírají v zásadě o čl. 4 odst. 2 písm. a) nařízení č. 794/2004.

59. Naopak tři vlády, které předložily vyjádření, mají opačný názor. Řecká a italská vláda vychází zejména z rozsudku Namur-Les assurances.

60. Souhlasím s těmito třemi vládami.

29 – Viz zejména rozsudky ze dne 9. června 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a další v. Komise, C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, bod 82; ze dne 13. června 2013, HGA a další v. Komise, C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, body 93 a 94; ze dne 4. prosince 2013, Komise v. Rada, C-111/10, EU:C:2013:785, bod 58; ze dne 4. prosince 2013, Komise v. Rada, C-121/10, EU:C:2013:784, bod 59, a ze dne 26. října 2016, DEI v. Komise, C-590/14 P, EU:C:2016:797, body 58 a 59. Viz rovněž rozsudek ze dne 9. září 2009, Diputación Foral de Álava a další v. Komise, T-227/01 až T-229/01, T-265/01, T-266/01 a T-270/01, EU:T:2009:315, body 232 a 233 (potvrzený v rámci opravného prostředku rozsudkem Soudního dvora ze dne 28. července 2011, Diputación Foral de Vizcaya v. Komise, C-471/09 P až C-473/09 P, nezveřejněný, EU:C:2011:521).

30 – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 19. října 2005, Freistaat Thüringen v. Komise, T-318/00, EU:T:2005:363, body 195, 232, 247 a 281, a ze dne 11. července 2014, Telefónica de España a Telefónica Móviles España v. Komise, T-151/11, EU:T:2014:631, bod 64.

31 – Viz např. rozsudek ze dne 20. března 2014, Rouse Industry v. Komise, C-271/13 P, nezveřejněný, EU:C:2014:175, body 36 a 37, v němž byl postoj bulharských orgánů k vymáhání pohledávky považován za nedostatečný, a vedl tedy ke změně existující podpory. Viz rovněž rozsudek ze dne 26. listopadu 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco a Itelazpi v. Komise, T-462/13, EU:T:2015:902, body 149 a 150 (kasační opravný prostředek podaný k Soudnímu dvoru; viz spojené věci C-66/16 P to C-69/16 P, Comunidad Autónoma del País Vasco and Itelazpi a další v. Komise), který se týká přechodu od analogového na digitální vysílání na většině území Španělského království.

32 – Viz např. rozsudek ze dne 30. ledna 2002, Keller a Keller Meccanica v. Komise, T-35/99, EU:T:2002:19, body 61 a 62; ze dne 4. března 2009, Tirrenia di Navigazione a další v. Komise, T-265/04, T-292/04 a T-504/04, nezveřejněný, EU:T:2009:48, bod 124, a ze dne 16. prosince 2010, Nizozemsko v. Komise, T-231/06 a T-237/06, EU:T:2010:525, bod 187.

33 – Viz např. rozsudky ze dne 10. května 2005, Itálie v. Komise, C-400/99, EU:C:2005:275, body 65 a 66 (týkající se nařízení Rady), a ze dne 20. května 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, body 28 až 41 a 47. Viz rovněž rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Itálie, C-467/15 P, EU:C:2017:799, body 37 až 44.

34 – Viz rozsudek ze dne 5. října 1994, Itálie v. Komise, C-47/91, EU:C:1994:358, bod 26. Zda dotčené opatření představuje „změnu existující podpory“, však nezbytně nesouvisí s tím, zda dotčené opatření splňuje podmínky stanovené Komisí v schváleném režimu podpor. Jak opatření, na které se nevztahuje existující režim podpor, tak změna existující podpory sice představují „novou podporu“, existuje však mezi nimi rozdíl: změna existujícího režimu podpor mění povahu tohoto režimu, kdežto podporu, na kterou se nevztahuje existující režim podpor, je třeba od ní odlišit. Její (případně) účinky na existující režim podpor mohou být rovněž odlišné. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Itálie, C-467/15 P, EU:C:2017:799, bod 47.

61. Jak již bylo uvedeno dříve, Soudní dvůr musí při odpovědi na první otázku ve smyslu třetího rozboru vycházet z domněnky, že dotčený daňový příjem, včetně nárůstu, představuje nedílnou součást dotčeného režimu podpory. Za těchto okolností Komise musí zohlednit tyto daně při přezkumu režimu podpory následně po jeho oznámení za účelem přijetí názoru o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem³⁵.

62. Komise tak v projednávaném případě zjevně učinila.

63. V rozhodnutí Komise ze dne 22. března 2006, kterým byl původně schválen dotčený režim podpory, bylo v podstatě uvedeno, že dotčená daň z televizních služeb je založena na obratu, kdežto daň ze vstupenek do kina je založena na návštěvnosti kin a počtu zaznamenaných vstupenek³⁶. Komise schválila režim s ohledem na závazek, který převzaly francouzské orgány „provést případné úpravy, které by mohly být nezbytné pro uvedení do souladu s vývojem pravidel o státních podporách pro kinematografii a audiovizuální odvětví po 30. červnu 2007“. Schválení bylo spojeno s podmínkou předložit roční zprávu o způsobu provedení oznámených opatření³⁷.

64. Po přijetí tohoto rozhodnutí francouzské orgány oznámily Komisi změnu daně z televizních služeb, což jak zvýšilo počet osob povinných k dani, tak rozšířilo základ daně. Komise schválila podle pravidel o státní podpoře tuto změnu rozhodnutím ze dne 10. července 2007 (viz bod 9 výše). V tomto rozhodnutí byl nejvyšší roční nárůst příjmu, který byl přidělen pro dotčený režim podpory od roku 2009 do roku 2011, kvůli této změně odhadnut na 16,5 milionu eur³⁸. Komise dospěla k závěru, že „změna existujícího mechanismu s následným zvýšením rozpočtu nemůže změnit důvody v jejím rozhodnutí ze dne 22. března 2006 o slučitelnosti podpory se společným trhem“³⁹.

65. Je tedy jasné, že Komise při posouzení slučitelnosti dotčeného režimu podpory se společným trhem zohlednila budoucí příjmy z těchto tří daní.

66. Tento příjem se od roku 2007 do roku 2011 následně zvýšil o 46,3 %, což souviselo s významným nárůstem příjmu z daně z televizních služeb. Tento příjem vzrostl z 362 milionů eur v roce 2007 na 631 milionů eur v roce 2011, tj. přibližně 67,2 milionu eur za rok nebo více než 300 % ročně ve srovnání s nejvyšším odhadem. Představuje tento pozdější nárůst příjmu změnu dotčeného režimu podpory tak, jak jej schválila Komise rozhodnutím ze dne 10. července 2007?

67. Podle mého názoru tomu tak není.

68. Tento nárůst je zjevně změnou ve skutkových okolnostech, avšak není obsahovou změnou dotčeného režimu podpory, jelikož daně financující tento režim nebyly následně změněny. I s tímto nárůstem by dotčený režim podpory mohl splňovat podmínky stanovené Komisí ve výroku rozhodnutí ze dne 10. července 2007. V každém případě, změny existující podpory nemohou být posouzeny podle rozsahu podpory nebo konkrétně podle její výše, jestliže podpora byla poskytnuta podle dřívějších právních předpisů, které se nezměnily⁴⁰. Tento nárůst sám o sobě, ať je jakkoli vysoký, tedy nemůže představovat změnu existující podpory.

69. Komise namítá, že členské státy by neměly brát na lehkou váhu odhady, které ji předkládají a že tyto údaje nemohou být zbaveny právního účinku pouze proto, že se jedná o odhady.

35 – V tomto smyslu viz rozsudek *Régie Networks*, bod 113, a usnesení ze dne 22. března 2012, *Itálie v. Komise*, C-200/11 P, nezveřejněné, EU:C:2012:165, bod 27 a citovaná judikatura.

36 – Viz rozhodnutí Komise ze dne 22. března 2006, body 24, 26 a 28.

37 – Tamtéž, výrok. V tomto řízení nebylo uvedeno, že francouzské orgány nepředložily Komisi uspokojivou roční zprávu.

38 – Bod 9 rozhodnutí ze dne 10. července 2007. Ohledně obsahu změny, viz body 5 až 8.

39 – Bod 20 rozhodnutí ze dne 10. července 2007.

40 – Rozsudek *Namur-Les assurances du crédit*, bod 28. Bez ohledu na změnu těchto ustanovení na základě článku 55 *Loi des finances* (zákon o rozpočtu) z roku 2009, kterou stejně tak jako předkládající soud považují za čistě formální a administrativní, nebylo namítáno, že by po rozhodnutí Komise ze dne 10. července 2007 bylo přijato jiné státní opatření relevantní pro toto řízení.

70. Souhlasím s Komisí, že orgány členských států musí v souladu s povinností loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU, dbát na to, aby odhady, které předloží Komisi, byly co nejsprávnější. Nesplnění této povinnosti je důvodem k podání žaloby podle článku 258 SFEU. Komise však nemůže založit svůj názor na údajném závazném účinku odhadů: Soudní dvůr rozhodl, že odhady obsahují ze své podstaty prvky nejistoty. Nesprávné odhady předložené členskými státy ve skutečnosti nemohou mít vliv ani na platnost rozhodnutí Komise o schválení státní podpory⁴¹.

71. Jak bylo uvedeno výše, Komise je naopak při přezkumu režimu podpory financovaného daní nebo poplatkem, které tvoří jeho nedílnou součástí, povinna zohlednit způsob financování. Komise poté může stanovit ve výroku svého rozhodnutí nebo v jeho příloze podmínku podle čl. 7 odst. 4 nařízení č. 659/1999 ve formě stropu pro financování dotčeného režimu podpory, zejména pokud má pochybnosti, zda by se mohl rozsah poskytnuté podpory vymknout kontrole. Porušení takové podmínky by pravděpodobně znamenalo novou podporu.

72. Toto však Komise v projednávaném případě neučinila. Jak v podstatě uvádí francouzská vláda, aniž to někdo zpochybňuje, v žádném ze svých rozhodnutí o schválení podpory Komise nevyžadovala, aby byl sledován vývoj příjmu z těchto tří daní.

73. Pokud Komise založí své rozhodnutí na údajích předložených členskými státy, u nichž se ukáže, že jsou nesprávné, jak tomu je zjevně v projednávané věci, má k dispozici určité nástroje k nápravě této situace, jako je zahájení řízení o zrušení tohoto rozhodnutí podle článku 9 nařízení č. 659/1999. Případně, pokud se domnívá, že dotčený režim podpory již není slučitelný s vnitřním trhem, může francouzským orgánům navrhnout vhodná opatření v rámci postupu průběžného přezkumu schválených režimů podpory stanoveného v čl. 108 odst. 1 a odst. 2 SFEU a kapitoly V nařízení č. 659/1999. Není však možné se domnívat, že nárůst příjmu má být jako takový považován za změnu existující podpory.

74. Konečně, nedomnívám se na rozdíl od žalobkyň a Komise, že za účelem rozhodnutí, zda opatření znamená změnu existující podpory ve smyslu čl. 108 odst. 3 SFEU a čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999, si pouze stačí položit otázku, zda došlo ke zvýšení rozpočtu schváleného režimu podpory o více než 20 % (dále jen „pravidlo 20 %“) podle čl. 4 odst. 2 písm. a) nařízení č. 794/2004. Takový „nárůst v rozpočtu“ musí být nezbytně důsledkem zásahu státu, který Komise neschválila, aby mohl být kvalifikován jako změna existující podpory. V projednávaném případě Komise schválila financování dotčeného režimu podpory, které následně nebylo obsahově změněno. Názor žalobkyň a Komise by zbavil pojem „státní podpora“ významu, pokud by v tomto ohledu mohla státní podpora jednoduše vzniknout, jako kdyby se jednalo o „partenogenezi“, bez jakéhokoli zásahu státu. Uvedeno do krajnosti, znamenalo by to, že pokud se nezmění nominální částka podpory, avšak její skutečná hodnota následně vzroste – např. pokud je podpora vyplacena v zahraniční měně, která následně revaluje – mohlo by se jednat o „změnu existující podpory“. Existence takové změny, a tím i podpory, však nezávisí pouze na aktuálním hospodářském kontextu. Každopádně předmětem uvedeného nařízení je stanovení praktických formálních požadavků spojených s oznamováním státních podpor, a nikoliv změna hmotněprávních pravidel týkajících se konceptu „státní podpora“.

75. Rozhodnutí uvedená Komisí na podporu jejího názoru mě nevedou ke změně stanoviska. Komise totiž tato rozhodnutí vykládá nesprávně.

41 – Viz rozsudek Régie Networks, body 79 až 86, ohledně pozdějšího nárůstu prostředků přidělených pro financování režimu podpory.

76. V rozsudku *Todaro Nunziatina & C*⁴² založil Soudní dvůr své rozhodnutí, že se jedná o novou podporu, jak na skutečnosti, že nárůst v rozpočtu přiděleného pro dotčený režim podpor o částku překračující 50 % představuje porušení podmínky v rozhodnutí o schválení podpory, tak na skutečnosti, že období, během něhož platily podmínky pro poskytnutí této podpory, bylo prodlouženo o dva roky. V rozhodnutí *Itálie v. Komise*⁴³ oznámila italská vláda Komisi svůj záměr přidělit dalších 10 milionů eur do rozpočtu režimu podpory, který tento orgán předtím schválil (což odpovídalo 100 % tohoto režimu podpory). Tato vláda tedy jasně chtěla zasáhnout a poskytnout více, než bylo původně schváleno: jednalo se zjevně o novou podporu. V každém případě, žádné z těchto rozhodnutí se netýkalo otázek, kterými se nyní Soudní dvůr zabývá, tj. zda dotčená daň tvoří nedílnou součást režimu podpory nebo zda významný nárůst daňového příjmu, který financuje existující režim podpory, vede ke změně tohoto režimu, pokud se režim samotný nezmění.

77. Bez ohledu na skutečnost, že na tomto místě mám určité potíže rozeznat souvislost mezi třemi daněmi a dotčeným režimem podpory, tedy navrhuji Soudnímu dvoru, aby první předběžnou otázku zodpověděl tak, že

- nárůst daňového příjmu, kterým se má financovat režim podpory, nespadá do působnosti pravidel o státních podporách obsažených ve Smlouvě o FEU, jestliže tato daň, i když by mohla být přidělena na financování režimu podpory, nemá přímý vliv na výši vyplacené podpory. Je věcí předkládajícího soudu, aby toto zjištění ověřil v původním řízení.
- čl. 108 odst. 3 SFEU a čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999 je třeba vykládat v tom smyslu, že pokud podmínky upravující režim podpory zůstaly nezměněny, nepředstavuje významný nárůst příjmu z daně, která má financovat tento režim, jehož je nedílnou součástí a který byl schválen Komisí, ve srovnání s odhady uvedenými v oznámení tohoto režimu, změnu tohoto režimu, která by vedla ke vzniku povinnosti oznámení a neprovedení podpory podle čl. 108 odst. 3 SFEU, pokud Komise nestanovila při schválení tohoto režimu podmínku, která omezuje výši budoucího příjmu z této daně, nebo každopádně pokud by tento příjem nepřekračoval takové omezení.

C. Otázka 2 a)

78. Podstatou otázky 2 a) předkládajícího soudu je, jak je třeba za okolností popsaných v první otázce použít článek 4 nařízení č. 794/2004, zejména s ohledem na povinnost členských států podle čl. 108 odst. 3 SFEU oznámit režimy podpory před jejich provedením.

79. Tato otázka, která vyplývá z první otázky, by byla bezpředmětná, pokud by Soudní dvůr měl první otázku zodpovědět tak, jak navrhuji. Pokud by však Soudní dvůr nesouhlasil s mou odpovědí na první otázku, byl by můj názor následující.

80. Pokud nastane změna schváleného režimu podpory ve formě významného nárůstu příjmu ve srovnání s původně oznámenými odhady, jediným možným scénářem je, jak v zásadě uvedla Komise, že povinnost oznámení podle čl. 108 odst. 3 SFEU by vznikla nejpozději, když se dotčený členský stát dozvěděl nebo měl dozvědět, že příjem z dotčené daně je zjevně nepřiměřený ve srovnání s odhady oznámenými Komisí.

42 – Viz rozsudek ze dne 20. května 2010, *Todaro Nunziatina & C*, C-138/09, EU:C:2010:291, bod 47. Viz také rozsudek ze dne 25. října 2017, *Komise v. Itálie*, C-467/15 P, EU:C:2017:799, bod 48, podle kterého nelze odklad platby kvalifikovat jako navýšení původního rozpočtu režimu podpor ve smyslu čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004.

43 – Viz usnesení ze dne 22. března 2012, *Itálie v. Komise*, C-200/11 P, nezveřejněné, EU:C:2012:165, body 28 až 31.

81. Je však pravdou, že pokud dotčený členský stát může oznámení provést teprve tehdy, když se dozvěděl nebo se měl dozvědět o významném nárůstu příjmů ve srovnání s odhady oznámenými Komisí, nemusí tato skutečnost odpovídat samotnému pojetí předchozího oznámení. Měl bych dodat, že výklad čl. 108 odst. 3 SFEU, který navrhuje žalobkyně, podle něhož se oznámení musí provést u Komise „dostatečně včas“, je nesprávný: Článek 108 odst. 3 SFEU jasně stanoví, že „dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí“. To znamená, že nová podpora ve formě buď původního opatření, nebo změny existující podpory nemůže být provedena, dokud ji Komise neschválí. Rozlišování podle toho, zda „navrhované opatření“ je původním opatřením nebo jeho změnou, tedy není stanoveno v čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999, a je tedy umělé⁴⁴.

82. Kromě toho podmínění lhůty pro oznámení znalosti dotčeného členského státu, přináší subjektivní prvek do rovnice, ačkoli čl. 107 odst. 1 SFEU definuje pojem „státní podpora“ objektivně podle účinků dotčeného státního opatření⁴⁵. To platí jednoznačně rovněž pro otázku okamžiku, od něhož je třeba považovat nárůst daňových příjmů za „významný“.

83. Úvahy v předcházejících bodech ve skutečnosti pouze potvrzují, že v případě významného nárůstu daňových příjmů financujících schválený režim podpory ve srovnání s odhady není povinnost předchozího oznámení smysluplná. I když se budu opakovat, tvrdím proto, že povinnost předchozího oznámení podle čl. 108 odst. 3 SFEU spíše podporuje myšlenku, že takový nárůst nepředstavuje událost, kterou je třeba oznámit.

D. Otázka 2 b) a c)

84. Podstatou otázky 2 b) a c) předkládajícího soudu je, zda výpočet v rámci pravidla 20 % podle čl. 4 odst. 2 písm. a) nařízení č. 794/2004 musí být proveden na základě prostředků obecně přidělených pro režim podpory nebo spíše na základě výdajů skutečně poskytnutých příjemcům, s výjimkou částek ponechaných v rezervě nebo částek, které vybere do rozpočtu stát [otázka 2 b)]. Pokud se má tato hranice vypočítat na základě výdajů přidělených režimu podpory, předkládající soud se táže [otázka 2 c)], zda má být posouzení provedeno na základě srovnání nejvyšší částky podpory, kterou Komise schválila ve svém rozhodnutí, s celkovým rozpočtem následně přiděleným na všechna jednotlivá schválená opatření podpory nebo spíše na základě srovnání oznámeného stropu pro jednotlivé druhy podpory uvedené v rozhodnutí Komise s rozpočtovou položkou orgánu, který je poskytovatelem podpory.

85. Tyto otázky mají spíše technickou povahu. Stejně tak jako v případě otázky 2 a), jeví se, že odpověď na otázku 2 b) a c) je rovněž nevyhnutelná, pouze pokud tyto tři daně tvoří nedílnou součást dotčeného režimu podpory a významný nárůst daňového příjmu představuje změnu schváleného režimu podpory, v jehož důsledku vznikne členskému státu povinnost oznámit tuto změnu Komisi. Pokud by se Soudní dvůr domníval, že tomu tak je, předkládám ve stručnosti následující názory.

86. Co se týče problematiky ohledně otázky 2 c), i když se sice podle znění týká výkladu pravidla 20 % podle čl. 4 odst. 2 písm. a) nařízení č. 794/2004, je třeba opět zohlednit třetí větu čl. 108 odst. 3 SFEU. Podle tohoto ustanovení dotyčný členský stát nemůže provést zamýšlená opatření, dokud není v řízení přijato konečné rozhodnutí. Vzhledem k domněnce, na které Soudní dvůr musí založit svou odpověď, že tyto tři daně tvoří nedílnou součást dotčeného režimu podpory, musí se tento zákaz provedení opatření podpory vztahovat nejen na platby skutečně poskytnuté příjemcům v rámci tohoto režimu,

44 – V tomto ohledu si Soudní dvůr je vědom toho, že čl. 108 odst. 3) SFEU nelze zbavit jeho účinku; viz např. rozsudek ze dne 21. října 2003, van Calster a další, C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571, body 60 a 63.

45 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise (C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 85 a citovaná judikatura).

nýbrž i na událost, která jim předchází, a to výběr příjmů, které financují tento režim. V rozsahu, v němž je schválený režim podpor financován takovým způsobem, že tvoří nedílnou součást tohoto režimu, událost, kterou je třeba oznámit, tedy není omezena na skutečné výdaje v rámci tohoto režimu, nýbrž vztahuje se i na výběr prostředků, které financují tento režim.

87. Pokud se totiž za obvyklých okolností podniky nemohou odvolávat na pravidla v oblasti státní podpory, aby se vyhnuly placení daní, je v projednávaném případě relevantní kontext, v němž jsou tyto tři daně jako nedílná součást dotčeného režimu podpory přímým základem pro financování tohoto režimu. V tomto ohledu dochází k narušení hospodářské soutěže, jemuž mají pravidla týkající se státní podpory zamezit, nejen v okamžiku poskytnutí podpory příjemcům v rámci dotčeného režimu podpory, nýbrž již v okamžiku výběru dotčených daní od podniků, které je musí platit, pokud tyto daně nezůstanou ve státním rozpočtu⁴⁶. Skutečnost, že příjemci nemusí být konkurenty žalobkyň, na této věci nic nemění⁴⁷. Je třeba zohlednit pouze skutečnost, že daňový poplatník musí platit daň, která je nedílnou součástí opatření vykonávaného v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU⁴⁸.

88. Částky, které si CNC ponechalo v rezervě nebo částky, které si ponechal francouzský stát pro sebe, musí být zahrnuty do výpočtu, zda bylo dosaženo prahové hodnoty podle čl. 4 odst. 2 písm. a) nařízení č. 794/2004.

89. Konečně, co se týče problematiky *otázky 2 c)*, tato otázka vychází z předpokladu, že pojem „rozpočet“ v čl. 4 odst. 2 písm. a) nařízení č. 794/2004 odkazuje na skutečné výdaje, a nikoli na získané příjmy. Pokud Soudní dvůr konstatuje, že tomu tak je, předkládající soud se táže, zda při posouzení, zda bylo dosaženo prahové hodnoty 20 %, je třeba porovnat celkový strop podpory schválený Komisí s celkovým rozpočtem, který na podporu jako celek poskytl přidělující orgán, nebo spíše zda stropy pro jednotlivé podkategorie podpory uvedené v rozhodnutí Komise musí být porovnány s rozpočtovou položkou tohoto orgánu.

90. Mojí odpovědí by bylo, že možné je „obojí“.

91. Jestliže Komise schválí režim podpory na základě stropů stanovených pro podpory navrhnutých členským státem, tyto navržené stropy podpor jsou součástí oznámení, vzhledem k němuž je třeba povolení chápat⁴⁹. Pokud oznámené stropy, které Komise schválila, zahrnují jak (vyšší) horizontální strop podpory, tak několik (nižších) vertikálních stropů podpory, dotčený členský stát musí obvykle dodržet tyto hranice vyjádřené každým tímto stropem. Komise samozřejmě může jako podmínku pro schválení vyžadovat, aby jí dotčený členský stát opět oznámil případné překročení tohoto stropu.

92. Podle mého názoru se totéž použije ve vztahu k pravidlu 20 %.

93. Pokud jsou v rozhodnutí o schválení režimu podpory stanoveny konkrétní stropy, otázka, zda došlo k významnému zvýšení rozpočtu, nemůže záviset pouze na celkové výši schválené podpory ve srovnání s celkovým rozpočtem orgánu, který je pověřen poskytnutím podpory. V opačném případě by se členské státy mohly snažit vyhnout se konkrétním stropům podpory, které samy oznámily.

94. Skutečnost, že překročení konkrétních (vertikálních) stropů by se za obvyklých okolností týkalo nižších částek podpory, a tedy menší intenzity podpory než překročení celkového (horizontálního) prahu, by souviselo s posouzením slučitelnosti změny režimu podpory, a nikoli s existencí (změny existující) podpory.

46 – Pokud jde o odlišný názor, viz stanovisko generální advokátky Stix-Hackl ve věci Enirisorse, C-34/01 až C-38/01, EU:C:2002:643, bod 172.

47 – V tomto smyslu viz rozsudek Régie Networks, body 91 až 93 a rozsudek ze dne 28. července 2011, Mediaset v. Komise, C-403/10 P, nezveřejněný, EU:C:2011:533, bod 81.

48 – Viz rozsudek ze dne 13. ledna 2005, Streekgewest, C-174/02, EU:C:2005:10, bod 19.

49 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 22. března 2012, Itálie v. Komise, C-200/11 P, nezveřejněné, EU:C:2012:165, bod 27 a citovaná judikatura.

95. Pokud by tedy Soudní dvůr rozhodl, že odpoví na otázku 2 c), navrhuji, aby odpověděl v tom smyslu, že čl. 4 odst. 2 písm. a) nařízení č. 794/2004 je třeba vykládat v tom smyslu, že při posouzení prahové hodnoty 20 % stanovené v tomto ustanovení je třeba porovnat celkový strop podpory stanovený v rozhodnutí, kterým Komise schválila režim podpory s celkovým rozpočtem, který na podporu jako celek přidělil příslušný orgán a stropy pro jednotlivé podkategorie podpory uvedené v tomto rozhodnutí musí být porovnány s rozpočtovou položkou tohoto orgánu.

E. Návrh na omezení časových účinků rozsudku

96. Francouzská vláda navrhla, aby Soudní dvůr omezil časové účinky rozsudku, pokud by konstatoval, že zvýšení příjmu ze tří daní přiděleného pro dotčený režim podpory o 20 % ve srovnání s odhady uvedenými v rozhodnutí Komise ze dne 10. července 2007, je podstatná změna tohoto režimu, která měla být Komisi oznámena.

97. Pokud by Soudní dvůr souhlasil s mým názorem, tato otázka by byla bezpředmětná. Vysvětlím však stručně své názory.

98. Soudní dvůr omezuje časové účinky svých rozsudků pouze poměrně výjimečně. Aby bylo možné uvažovat o takovém omezení, musí být splněna dvě základní kritéria, a to dobrá víra dotčených osob a existence rizika závažných obtíží⁵⁰.

99. V tomto ohledu francouzská vláda zaprvé tvrdí, že francouzské orgány neoznámily změnu dotčeného režimu podpory z důvodu značné objektivní nejistoty v souvislosti s rozsahem její oznamovací povinnosti, k níž ve značné míře přispěla Komise. Zadruhé francouzská vláda se odvolává na velký počet právních vztahů uzavřených v dobré víře, které v minulosti vznikly mezi francouzskými orgány a dotčenými daňovými poplatníky, kteří představují velmi velký počet obchodníků různé povahy na straně jedné, jakož i příjemci v rámci dotčeného režimu podpory, v souvislosti s nimiž byla v letech 2006 a 2011 vyplacena podpora ve výši 2 101 267 000 eur, na straně druhé.

100. V rozsudku Régie Networks⁵¹, který se rovněž týkal francouzského režimu podpor pro místní rozhlasové stanice, Soudní dvůr omezil účinky neplatnosti rozhodnutí Komise, které bylo předmětem uvedené věci. Posouzení Soudního dvora však vycházelo částečně z úvah týkajících se výlučné pravomoci Komise přijmout rozhodnutí schvalující státní podporu a pravomoci Soudního dvora zrušit takové rozhodnutí.

101. Souhlasím s francouzskou vládou v tom, že původní řízení vykazuje významnou právní nejistotu, pokud jde o správný výklad pojmu „změna existující podpory“, a že nic nenaznačuje, že by francouzské orgány nebo příjemci v rámci režimu podpory nejednaly v dobré víře, jelikož Komise toto zvýšení doposud nezpochybnila. Nedomnívám se však, že návrh této vlády je oprávněný.

102. Co se totiž týče rizika závažných obtíží, z ustálené judikatury zaprvé vyplývá, že finanční následky, které by mohly pro členský stát vyplývat z rozsudku vydaného v řízení o rozhodnutí o předběžné otázce, neodůvodňují jako takové časové omezení účinků tohoto rozsudku⁵². V každém případě francouzská vláda nevysvětlila, jaké ničivé následky by mohlo mít vrácení podpory.

50 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Association Vent De Colère! a další (C-262/12, EU:C:2013:851, body 39 a 40 a citovaná judikatura).

51 – Rozsudek Régie Networks, body 118 až 127.

52 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Association Vent De Colère! a další (C-262/12, EU:C:2013:851, bod 42 a citovaná judikatura).

103. Zadruhé v rozsudku Schulz a Egbringhoff neměl⁵³ Soudní dvůr za to, že zpochybnění právních vztahů, které v minulosti nastaly, by se zpětným účinkem rozvrátilo celé odvětví dodávek elektřiny a plynu v Německu, a že tedy bylo prokázáno riziko závažných obtíží. Takové riziko tedy tím spíše není v projednávané věci zjevné.

104. Za těchto okolností bych doporučil zamítnout návrh na omezení časových účinků rozhodnutí Soudního dvora.

IV. Závěry

105. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky, které položil Conseil d'État, takto:

- Nárůst daňového příjmu, kterým se má financovat režim podpory, nespadá do působnosti pravidel o státních podporách obsažených ve Smlouvě o FEU, jestliže tato daň, i když by mohla být přidělena na financování režimu podpory, nemá přímý vliv na výši vyplacené podpory. Je věcí předkládajícího soudu, aby toto zjištění ověřil v původním řízení.
- Článek 108 odst. 3 SFEU a čl. 1 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] je třeba vykládat v tom smyslu, že zůstaly-li podmínky upravující režim podpory nezměněny, nepředstavuje významný nárůst příjmu z daně, která má financovat tento režim, jehož je nedílnou součástí a který byl schválen Komisí, ve srovnání s odhady uvedenými v oznámení tohoto režimu, změnu tohoto režimu, která by vedla ke vzniku povinnosti oznámení a neprovedení podpory podle čl. 108 odst. 3 SFEU, pokud Komise nestanovila při schválení tohoto režimu podmínku, která omezuje výši budoucího příjmu z této daně nebo každopádně pokud by tento příjem nepřekračoval takové omezení.

53 – Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 23. října 2014, C-359/11 a C-400/11, EU:C:2014:2317, body 60 až 62.