



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
NILS WAHL  
30 päivänä marraskuuta 2017<sup>1</sup>

**Asia C-510/16**

**Carrefour Hypermarchés SAS,  
Fnac Paris,  
Fnac Direct,  
Relais Fnac,  
Codirep ja  
Fnac Périphérie  
vastaan**

**Ministre des finances et des comptes publics**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska))

Valtiontuki – SEUT 108 artiklan 3 kohta – Asetus (EY) N:o 659/1999 – 1 artiklan c alakohta – Uuden tuen käsite – Asetus (EY) N:o 794/2004 – 4 artikla – Sisämarkkinoille soveltuvina pidetyt ilmoitetut tukiohjelmat – Elokuva- ja audiovisuaalialaa koskeva tukiohjelma – Tukiohjelman rahoittamiseen käytettävästä veronluonteisesta maksusta saatavien tulojen merkittävä lisäys komissiolle ilmoitettuihin arvioihin nähden – Käsite ”hyväksytyin tukiohjelman talousarvion korottaminen yli 20 prosenttia” – Suhde etukäteisilmoitusta koskevaan velvollisuuteen

1. Merkitseekö verosta, jolla rahoitetaan hyväksyttyä tukiohjelmaa, saatavien verotulojen merkittävä lisäys Euroopan komissiolle valtiontukisääntöjen mukaisen ilmoituksen yhteydessä alun perin esitettyihin arvioihin verrattuna SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla ”uutta tukea”? Tämä muodostaa unionin tuomioistuimelle käsiteltävässä asiassa esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten ytimen.
2. Pähkinänkuoressa voidaan sanoa, että kyse on ”voimassa olevan tuen muutosten” käsitteen oikeasta tulkinnasta. Tämän käsitteen tarkastelu voi antaa unionin tuomioistuimelle aihetta pohtia yleisemminkin yhtäältä SEUT 108 artiklan 3 kohdan ja asetuksen (EY) N:o 659/1999<sup>2</sup> 1 artiklan c alakohdan ja toisaalta asetuksen (EY) N:o 794/2004 4 artiklan suhdetta.<sup>3</sup>
3. Ennen sitä unionin tuomioistuimen on kuitenkin toistettava edellytykset, joiden täytyessä verot kuuluvat valtiontukea koskevien EUT-sopimuksen määräysten soveltamisalaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on sen jälkeen ratkaistava, täyttyvätkö nämä edellytykset.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL 1999, L 83, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna. Asetus on kumottu ja korvattu [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9).

3 [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21.4.2004 annettu komission asetus (EUVL 2004, L 104, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna.

## I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A. Asetus N:o 659/1999

4. Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

- a) ’tuella’ toimenpiteitä, jotka täyttävät kaikki [SEUT 107] artiklan 1 kohdassa asetetut tunnusmerkit;
- b) ’voimassa olevalla tuella’  
--  
ii) hyväksytyjä tukia eli tukiohjelmaa ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt;  
--
- c) ’uudella tuella’ kaikkia tukia, eli tukiohjelmaa ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”.

### B. Asetus N:o 794/2004

5. Asetuksen N:o 794/2004 1 artiklan (”Kohde ja soveltamisala”) 1 kohdan mukaan ”tässä asetuksessa vahvistetaan yksityiskohtaiset säännökset, jotka koskevat [asetuksessa N:o 659/1999] tarkoitettujen ilmoitusten ja vuosittaisten kertomusten muotoa, sisältöä ja muita yksityiskohtia. Siinä vahvistetaan myös kaikissa valtiontukimenettelyissä sovellettavien määräaikojen ja sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintäkoron laskemista koskevat säännökset.”

6. Asetuksen N:o 794/2004 4 artiklassa (”Tiettyjä voimassa olevaan tukeen tehtäviä muutoksia koskeva yksinkertaistettu ilmoitusmenettely”) säädetään seuraavaa:

”1. [Asetuksen N:o 659/1999] 1 artiklan c [ala]kohdan soveltamiseksi voimassa olevan tuen muutoksella tarkoitetaan mitä tahansa muutosta, muuta kuin muodollista tai hallinnollista, joka ei vaikuta tukitoimenpiteen soveltavuudesta yhteismarkkinoille tehtyyn arviointiin. Voimassa olevan tukiohjelman alkuperäisen talousarvion kasvua enintään 20 prosentilla ei kuitenkaan pidetä voimassa olevan tuen muutoksena.

2. Seuraavista muutoksista voimassa olevaan tukeen on ilmoitettava liitteessä II olevalla yksinkertaistetulla ilmoituslomakkeella:

- a) hyväksytyin tukiohjelman talousarvion korottaminen yli 20 prosenttia;

--”

## II. Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Tämä ennakkoratkaisupyyntö perustuu kanteeseen, jossa Carrefour Hypermarchés SAS (jäljempänä Carrefour), Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep, Fnac Paris ja Fnac Périphérie (jäljempänä yhteisesti kantajat) vaativat palautettavaksi yleisön yksityiseen käyttöön tarkoitettujen videotallenteiden myynnistä ja vuokrauksesta perityn veron (jäljempänä kyseessä oleva vero), jonka Carrefour maksoi vuosina 2008 ja 2009 ja muut kantajat vuosina 2009, 2010 ja 2011.

8. Riidanalaisella verolla rahoitetaan yhdessä elokuva- ja televisiopalveluista perittävien verojen kanssa (jäljempänä yhteisesti kolme veroa) elokuva- ja audiovisuaalista alaa koskevaa valtion tukiohjelmia (jäljempänä kyseessä oleva tukiohjelma). Tukiohjelmia hallinnoi riippumaton hallintoelin, Centre national de la cinématographie et de l'image animée (Elokuvan ja liikkuvan kuvan kansallinen keskus, jäljempänä CNC).

9. Komissio totesi kyseessä olevan tukiohjelman sisämarkkinoille soveltuvaksi 22.3.2006 tekemällään päätöksellä.<sup>4</sup> Myöhemmin, 10.7.2007 tekemällään päätöksellä, komissio hyväksyi kyseessä olevan tukiohjelman rahoitustavan muutoksen, jossa muun muassa muutettiin televisiopalvelujen verotuksen sääntöjä.<sup>5</sup> Komissio hyväksyi 20.12.2011 tekemällään päätöksellä kyseessä olevan tukiohjelman jatkamisen 31.12.2017 saakka.<sup>6</sup>

10. Cour des comptes (tilintarkastustuomioistuin, Ranska) julkaisi elokuussa 2012 kertomuksen CNC:n hallinnosta ja rahoituksesta.<sup>7</sup> Kertomuksen mukaan kolmesta verosta saadut tulot kasvoivat lähes 60 prosenttia vuosien 2007 ja 2011 välillä, mikä vastasi 46,3:a prosenttia kirjanpitoimenetelmän muutosten huomioon ottamisen jälkeen. Tämä johtui kertomuksen mukaan ensisijaisesti siitä, että televisiopalveluista perittävästä verosta saadut tulot olivat kasvaneet voimakkaasti, nimittäin 362 miljoonasta eurosta vuonna 2007 631 miljoonaan euroon vuonna 2011, mikä johtui etenkin maaliskuussa 2007 tehdystä kyseisen veron perusteen uudistamisesta, jonka komissio otti huomioon 10.7.2007 tekemässään päätöksessä.

11. Kantajat nostivat kanteet Tribunal administratif de Montreuil'ssä (Montreuil'n hallintotuomioistuin, Ranska), joka hylkäsi ne 19.7.2012, 20.6.2013 ja 18.7.2013 antamallaan tuomioilla. Cour administrative d'appel de Versailles (Versailles'n muutoksenhakutuomioistuin) puolestaan hylkäsi kyseisistä tuomioista tehdyt valitukset 20.12.2013 ja 4.3.2014 antamallaan tuomioilla. Pääasia koskee viimeksi mainituista tuomioista Conseil d'État'han (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) tehtyä oikeuskysymyksiin rajoittuvaa valitusta.

12. Kantajat väittävät muun muassa, että Cour administrative d'appel de Versailles teki virheen, kun se ei pitänyt tulojen lisäystä asetuksen N:o 794/2004 4 artiklassa tarkoitettuna hyväksytyyn tukiohjelman talousarvion korottamisena yli 20 prosenttia. Ne väittävät näin ollen, että tukiohjelmasta olisi pitänyt tehdä uusi ilmoitus SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla.

4 Komission päätös K(2006) 832 lopullinen, tehty 22.3.2006 (tuet NN 84/2004 ja N 95/2004 – Ranska, elokuva- ja audiovisuaalisen alan tukijärjestelmät), s. 127.

5 Komission päätös K(2007) 3230 lopullinen, tehty 10.7.2007, valtiotuesta N 192/2007 – Ranska, tukiohjelman NN 84/2004 muuttaminen, 20 kohta.

6 Komission päätös K(2011) 9430 lopullinen, tehty 20.12.2011, valtiotuesta SA.33370 (2011/N) – Ranska, elokuva- ja audiovisuaalista alaa koskevien tukiohjelmien jatkaminen.

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 (Tiedonanto senaatin rahoituskomitealle: CNC:n hallinnointi ja rahoitus. Varainhoitovuodet 2007–2011), elokuu 2012.

13. *Ministre des Finances et des Comptes publics* (Ranskan valtiovarainministeri) katsoo vastauksessaan, ettei uusi ilmoitus ollut tarpeen, koska alkuperäisen tukiohjelman varsinaiseen sisältöön vaikuttavia muutoksia ei ollut tehty. Hän väittää lisäksi, että mahdollisia muutoksia arvioitaessa on otettava huomioon tuensaajille tosiasiallisesti myönnetty tuki eikä lisäystä tukeen käytettävissä olevissa talousarviovaroissa, jotka voidaan sijoittaa CNC:n varantoon tai jotka valtio voi vaatia takaisin.

14. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma SEUT 108 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan oikeasta tulkinnasta, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko tilanteessa, jossa tukiohjelma on rahoitettu siihen osoitetuilla varoilla, silloin kun jäsenvaltio on sääntöjenmukaisesti ilmoittanut tähän ohjelmaan huomattavasti vaikuttavista oikeudellisista muutoksista ennen niiden täytäntöönpanoa ja muun muassa ohjelman rahoitustavan muutoksista, tähän ohjelmaan osoitetuista verovaroista saatavien tuottojen huomattavaa kasvua verrattuna Euroopan komissiolle toimitettuihin ennusteisiin pidettävä [SEUT 108 artiklan] 3 kohdassa tarkoitettuna huomattavana muutoksena, jonka perusteella on tehtävä uusi ilmoitus?
- 2) Miten tässä samassa tilanteessa on sovellettava edellä mainittua [asetuksen N:o 794/2004] 4 artiklaa, jonka mukaan voimassa olevan tukiohjelman alkuperäisen talousarvion kasvu yli 20 prosentilla merkitsee tämän tukiohjelman muuttamista, ja erityisesti
- a) miten tämä sopii yhteen [SEUT 108 artiklan] 3 kohdassa määrätyn ilmoittamisvelvollisuuden etukäteisyyden kanssa?
- b) mikäli edellä mainitussa [asetuksen N:o 794/2004] 4 artiklassa säädetyn, voimassa olevan tukiohjelman alkuperäistä talousarviota koskevan 20 prosentin ylärajan ylittämisen perusteella on tehtävä uusi ilmoitus, onko tätä ylärajaa arvioitava tukiohjelmaan osoitettujen tulojen määrän perusteella vai tuensaajien tosiasiallisesti hyväksytyjen menojen perusteella, lukuun ottamatta varannossa olevia määriä tai valtion hyväksi kannettuja maksuja?
- c) jos oletetaan, että 20 prosentin ylärajan noudattamista on arvioitava tukiohjelmaan kohdennettujen menojen perusteella, onko tällainen arviointi suoritettava vertaamalla hyväksymispäätöksessä mainittua menojen kokonaisuimmämäärää tukien kohdentamisesta vastaavan elimen myöhemmin hyväksymään kaikkien tukien kokonaistalousarvioon vai vertaamalla kyseisessä päätöksessä yksilöityjen tukiluokkien perusteella ilmoitettuja ylärajoja tämän elimen talousarvion vastaavaan kohtaan?”

15. Kantajat, Ranskan, Kreikan ja Italian hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Kantajat, Ranskan hallitus sekä komissio esittivät suulliset huomautuksensa 21.9.2017 pidetyssä istunnossa.

### III. Tarkastelu

#### A. Tutkittavaksi ottaminen

16. Italian hallitus katsoo, että ennakkoratkaisukysymykset saattavat olla hypoteettisia ja ettei niitä siten voida ottaa tutkittaviksi, ensinnäkin koska 22.3.2006, 10.7.2007 ja 20.12.2011 tehtyjen komission päätösten (jäljempänä komission päätökset) pätevyyttä ei ole kyseenalaistettu ja toiseksi koska kyseessä olevan veron kohdentamisen ja kyseessä olevassa tukiohjelmassa maksettujen tukien välillä ei ole yhteyttä.

17. En yhdy Italian hallituksen esittämään huoleen.

18. Unionin oikeuteen liittyvillä kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen ainoastaan silloin, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.<sup>8</sup>

19. Kun tarkastellaan Italian hallituksen ensimmäistä huolenaihetta, se, ettei kyseessä olevaa tukiohjelmaa koskevia komission päätöksiä vastaan ole nostettu kumoamiskannetta, ei tee käsiteltävästä asiasta hypoteettista. Vaikka oletettaisiin, että kantajat pyrkivät kanteellaan kiertämään nämä päätökset, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole kyseenalaistanut päätösten pätevyyttä. Päätökset ovat siten edelleen sitovia.<sup>9</sup>

20. Kun tarkastellaan toista huolenaihetta, vaikka onkin niin, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuta ottaneen kantaa siihen, osoitetaanko kyseessä olevasta verosta saatavat tulot riidanalaisen tukiohjelman rahoittamiseen, sitä ei voida sulkea pois. Näin ollen en pidä ilmeisenä, että ennakkoratkaisukysymykset ovat hypoteettisia.<sup>10</sup>

21. Ennakkoratkaisupyyntö on siksi otettava tutkittavaksi.

## **B. Ensimmäinen kysymys**

### *1. Alustavat huomautukset*

22. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisesta esittämistäni huomautuksista riippumatta Conseil d'État'n esittämät ennakkoratkaisukysymykset on mahdollista ymmärtää useilla eri tavoilla.

23. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen *ensimmäisen tulkinnan* mukaan se koskee, ainakin epäsuorasti, alustavaa kysymystä siitä, kuuluvatko kolme veroa valtiontukisääntöjen soveltamisalaan (jäljempänä ensimmäinen tulkinta). Vaikka ensimmäisen kysymyksen voitaisiin yhtäältä katsoa vahvistavan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan asia on näin, toisen kysymyksen b kohta toisaalta kyseenalaistaa tämän oletaman, sillä siinä erotetaan osoitetut menot (tai toisin ilmaistuna saatavat verotulot) ja hyväksytyt menot (maksetut tuet). Ensimmäinen tulkinta tulee joka tapauksessa mieleen, kun otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan riita-asian luonne. Ranskan ja Italian hallitukset katsovat tästä, etteivät kolme veroa kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan.

24. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen *toisen tulkinnan* mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin itse asiassa katsoo, etteivät kolme veroa kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, mutta tiedustelee siitä huolimatta, merkitseekö hyväksytyyn tukiohjelmaan osoitetuista verovaroista saatavien tulojen huomattava kasvu ilmoittamisen yhteydessä toimitettuihin ennusteisiin verrattuna kyseisen tukiohjelman muuttamista, joka puolestaan synnyttää SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden, vaikka tukiohjelman ehdot pysyvät samoina (jäljempänä toinen tulkinta).

<sup>8</sup> Tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>9</sup> Tuomio 13.2.2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>10</sup> Vrt. tuomio 22.12.2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, 48–50 kohta; jäljempänä tuomio Régie Networks), jonka antoi suuri jaosto ja joka koskee Ranskassa käyttöön otetun radioasemien tukiohjelman hyväksymisestä tehdyn komission päätöksen pätevyyttä.

25. Ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä on mahdollista esittää myös *kolmas tulkinta*. Sen mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kolmen veron kuuluvan valtioneuvoston päätösten soveltamisalaan. Tämän pohjalta se tiedustelee, merkitseekö hyväksytyyn tukiohjelmaan osoitetuista verovaroista saatavien tulojen huomattava kasvu ilmoittamisen yhteydessä toimitettuihin ennusteisiin verrattuna kyseisen tukiohjelman muuttamista, joka puolestaan synnyttää SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden, vaikka tukiohjelman ehdot pysyvät samoina (jäljempänä kolmas tulkinta).

26. Tarkastelen seuraavaksi näitä ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä esitettyjä kolmea tulkintaa samassa järjestyksessä. Kuten komissio myönsi istunnossa, ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kolmannen tulkinnan hyväksyminen edellyttää, että kolme veroa todellakin kuuluvat valtioneuvoston päätösten soveltamisalaan.

*2. Ensimmäinen tulkinta: milloin verot kuuluvat EUT-sopimukseen sisältyvien valtioneuvoston päätösten soveltamisalaan?*

27. Verot eivät kuulu EUT-sopimuksen valtioneuvoston päätösten soveltamisalaan lukuun ottamatta tilannetta, jossa veroilla rahoitetaan tukitoimenpide siten, että ne ovat erottamaton osa kyseistä toimenpidettä. Jotta maksun voidaan katsoa olevan erottamaton osa tukitoimenpidettä, maksun ja tuen välillä on oltava sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädetty varojen käyttötarkoitusta koskeva sellainen sitova yhteys, jonka mukaisesti maksun tuotto osoitetaan väistämättä tuen rahoittamiseen ja se vaikuttaa suoraan tuen suuruuteen ja tämän seurauksena arviointiin tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.<sup>11</sup>

28. Esimerkiksi veron korotusta, josta tietyt yritykset on vapautettu, ei voida riitauttaa valtioneuvoston päätösten perusteella, jos veronkorotuksesta saatavilla tuloilla ei ole suoraa vaikutusta maksettavaan tukeen.<sup>12</sup> Lisäksi, jos verosta saatavien tulojen osoittaminen eri tarkoituksiin jätetään sovellettavassa lainsäädännössä toimivaltaisten viranomaisten harkintavaltaan, verosta saatavat tulot eivät vaikuta suoraan tuen suuruuteen, koska ne voidaan osoittaa kyseisen lainsäädännön nojalla muihin toimenpiteisiin, jotka eivät ole valtioneuvoston tukea.<sup>13</sup> Samaan tapaan, jos kansallisessa lainsäädännössä pelkästään vahvistetaan edunsaajille maksettavat vähimmäis- ja enimmäismäärät, jotka eivät riipu tuen rahoittamiseen käytettävän veron tuotosta, ja toimivaltaiset viranomaiset määrittävät sen jälkeen nämä määrät tapauskohtaisesti harkintavaltaansa käyttäen, verosta saatavien tulojen ja maksettavan määrän välillä ei ole yhteyttä.<sup>14</sup> Käänteisesti veron välitöntä vaikutusta tuen määrään ei voida sulkea pois, jos tukien maksamisesta vastaavalla elimellä ei ole toimivaltaa osoittaa käytettävissä olevia varoja muihin tarkoituksiin kuin näiden tukien myöntämiseen.<sup>15</sup>

29. Tätä taustaa vasten, jos kolme veroa eivät ole erottamaton osa kyseessä olevaa tukiohjelmaa, kysymys siitä, merkitseekö niistä saatavien tulojen kasvu muutosta voimassa olevaan tukeen, menettää merkityksensä.

11 Ks. tuomio 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. komissio (C-449/14 P, EU:C:2016:848, 65 ja 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja yleisesti tekijät, jotka julkisasiamies Geelhoed on luetellut ratkaisuehdotuksessaan Streekgewest (C-174/02, EU:C:2004:124, 35 kohta). Esim. tuomioon 27.11.2003, Enirisorse (C-34/01–C-38/01, EU:C:2003:640, 11 kohta) johtaneessa asiassa kaksi kolmasosaa kyseisen maksun tuotosta oli sovellettavan lainsäädännön mukaan siirrettävä edunsaajalle.

12 Ks. vastaavasti tuomio 13.1.2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, 27 ja 28 kohta) ja tuomio 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. komissio (C-449/14 P, EU:C:2016:848, 73 kohta).

13 Ks. vastaavasti tuomio 13.1.2005, Pape (C-175/02, EU:C:2005:11, 16 kohta).

14 Ks. vastaavasti tuomio 27.10.2005, Distribution Casino France ym. (C-266/04–C-270/04, C-276/04 ja C-321/04–C-325/04, EU:C:2005:657, 52 kohta).

15 Ks. tuomio Régie Networks, 104 kohta.



30. Ranskan hallitus myöntää, että Ranskan lainsäädäntöön sisältyy sitova säännös, jossa edellytetään, että kolmesta verosta saatavat tulot osoitetaan kyseessä olevaan tukiohjelmaan.<sup>16</sup> Sen mukaan kolmella verolla kerättävillä tuloilla ei kuitenkaan ole välitöntä ja automaattista vaikutusta tukiohjelmassa myönnettävän tuen määrään.

31. Ranskan hallitus *ensinnäkin* katsoo 22.3.2006 tehdystä komission päätöksestä ilmenevän, että komissio oli yhtä mieltä muun muassa siksi, että toimitetut luvut olivat arvioita, ja ettei komissio seurannut näiden tulojen kehitystä, vaikka se edellytti Ranskan viranomaisten laativan vuosittain kertomuksen kyseessä olevassa tukiohjelmassa maksetuista määristä.

32. Ranskan hallitus väittää *toiseksi*, ettei kolmesta verosta saatavia nettotuloja osoiteta kokonaisuudessaan kyseessä olevan tukiohjelman rahoittamiseen. Sovellettavan Ranskan lainsäädännön<sup>17</sup> mukaan Parlement (Ranskan parlamentti) voi mukauttaa kolmesta verosta saatavien tulojen osoittamista CNC:lle tai lopettaa sen kokonaan ja ohjata tulot takaisin Ranskan valtion yleiseen talousarvioon esimerkiksi käyttämällä rajausta ("écêtement"). Jos CNC:n tasapainotettu talousarvio osoittaa ylijäämää, tämä ylijäämä ohjataan varantoon. Jos tietyn vuoden talousarvio on sitä vastoin alijäämäinen, CNC voi ottaa varoja käyttöön varannosta.

33. Kolmesta verosta saatavia tuloja ei *kolmanneksi* osoiteta yksinomaan kyseessä olevaan tukiohjelmaan, koska CNC:llä on toimivalta käyttää niitä myös muihin tarkoituksiin, muun muassa toimintakustannuksiin.

34. Tuen vuosittainen enimmäismäärä, joka kyseessä olevasta tukiohjelmasta voidaan maksaa, ei *neljänneksi* määräydy kolmesta verosta saatavien tulojen määrän perusteella, kuten Ranskan viranomaisten komissiolle vuosittain toimittamista kertomuksista ilmenee. Tältä osin kyseessä olevaa tukiohjelmaa rahoitetaan myös muilla tuloilla, kuten CNC:n elokuva- ja audiovisuaalirekisterien ylläpitämisestä ja elokuvalisenssien myöntämisestä saamalla lisenssimaksuilla, ammattikunnan talletuksilla ja valtion antamilla tuilla.

35. Tuki maksetaan *viidenneksi* sellaisten objektiivisten perusteiden mukaisesti, jotka eivät ole riippuvaisia kolmesta verosta saatavista tuloista ja jotka kuvataan 22.3.2006 tehdyssä päätöksessä.

36. Kun tarkastellaan Ranskan hallituksen ensimmäistä väitettä, jos komissio pitää veroa erottamattomana osana suunniteltua tukiohjelmaa, sen on otettava kyseinen vero huomioon arvioidessaan tukiohjelman soveltuvuutta sisämarkkinoille. Komissio ei nimenomaisesti arvioinut 22.3.2006 ja 10.7.2007 tekemissään päätöksissä ensiksi mainittua kysymystä eli sitä, olivatko kolme veroa erottamaton osa kyseessä olevaa tukiohjelmaa (jälkimmäisestä, sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevasta kysymyksestä ks. jäljempänä 61–65 kohta). Istunnossa se väitti, että tämä kävi epäsuorasti ilmi päätöksistä. Sillä, pitääkö tämä paikkansa (tai onko se asianmukaista), ei kuitenkaan ole merkitystä, koska kysymys siitä, onko vero erottamaton osa tukitoimenpidettä, liittyy tuen käsitteeseen eikä siten ole itsessään riippuvainen komission näkemyksestä, koska se ei sido unionin tuomioistuinta.

37. Neljännestä väitteestä on todettava, että se seikka, että kyseessä olevaa tukiohjelmaa rahoitetaan mahdollisesti myös muista lähteistä saatavilla tuloilla, ei estä sitä, että kyseessä oleva vero on erottamaton osa kyseessä olevaa tukiohjelmaa.

16 Ranskan hallitus viittaa elokuvasta ja liikkuvasta kuvasta annetun lain (Code du cinéma et de l'image animée) L. 115-1–L. 116-5 §:ään.

17 Ranskan hallitus viittaa talousarviosta 1.8.2001 annetun lain nro 2001-692 (loi organique n° 2010-1657, du 1<sup>er</sup> août, relative aux lois de finances; JORF nro 177, 2.8.2001, s. 12480, nro 1) 34 §:ään.

38. Muita Ranskan hallituksen esittämiä väitteitä on kuitenkin syytä tarkastella huolellisesti. Vaikka käsite ”vero, joka on erottamaton osa tukitoimenpidettä” on unionin oikeuden itsenäinen käsite, joka ei ole riippuvainen kansallisessa lainsäädännössä omaksutusta kannasta,<sup>18</sup> ja unionin tuomioistuin voi siten itse tarkastella ja soveltaa tätä käsitettä pääasian olosuhteisiin,<sup>19</sup> vaikuttaa nähdäkseni siltä – kuten myös istunto vahvisti –, ettei näitä väitteitä voida vahvistaa tai kumota arvioimatta ja tarkastelematta perusteellisemmin Ranskan tosiasiallista ja oikeudellista tilannetta. Tässä menettelyssä se edellyttää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen panosta. Jos se yhtyy Ranskan hallituksen kolmesta verosta esittämään kuvaukseen, en pitäisi kyseisiä veroja erottamattomana osana kyseessä olevaa tukiohjelmää.<sup>20</sup>

39. Tässä yhteydessä komissio katsoi istunnossa, että toisin kuin merkityksellisenä ajankohtana vallinneessa tilanteessa, kolmen veron ja kyseessä olevan tukiohjelman välinen yhteys katkesi myöhemmin jossain vaiheessa sen seurauksena, että toimivaltaiset Ranskan budjettivallan käyttäjät perivät toistuvasti takaisin kertyneitä verotuloja. Komissio ei lisäksi pitänyt merkityksellisenä sitä mahdollisuutta, että CNC voi siirtää verotuloja varantoon, koska se piti tällaisten varojen varantoon sijoittamista tuen maksamisen lykkäämisinä, mikä ei vaikuttanut kolmen veron ja tukiohjelman väliseen yhteyteen.

40. En kuitenkaan katso näiden väitteiden perusteella, että kolme veroa ovat erottamaton kyseessä olevaa tukiohjelmää. Päinvastoin.

41. Ensinnäkin ajallisesti tarkasteltuna on epäjohdonmukaista pitää, kuten komissio pohjimmiltaan tekee, verotulojen varantoon sijoittamista pelkkänä tuen maksamisen lykkäämisinä – ja siten mahdollisesti ulottaa merkityksellinen ajanjakso tosiasiallisesti vuoden 2011 jälkeiseen aikaan – ja antaa kuitenkin samanaikaisesti ratkaiseva painoarvo merkityksellisen ajanjakson jälkeiselle ajankohdalle, jolloin Ranskan budjettivallan käyttäjä alkoi vaatia säännöllisesti näiden tulojen sijoittamista yleiseen talousarvioon. Verotulojen CNC:n varantoon sijoittamisen ja niiden takaisinperimisen välinen ero vaikuttaa myös keinotekoiselta. On todennäköistä, että ensiksi mainittu pelkästään edelsi viimeksi mainittua, jolloin nämä kaksi toimenpidettä eivät olisikaan yhtä erillisiä kuin komissio antaa ymmärtää. Komissio ei myöskään selittänyt, miksi on merkityksellistä erottaa verotulojen takaisinperintään liittyvän vallan käyttäminen ja tällaisen vallan olemassaolo sinänsä.

42. Komission istunnossa esittämä huomautus, jonka mukaan kolmesta verosta saatujen tulojen ja kyseessä olevasta tukiohjelmasta maksettujen määrien välinen yhteys katkesi myöhemmin, vahvistaa toiseksi yhteyden näennäisyyden. Jos vero todella on erottamaton osa tiettyä tukiohjelmää, tämä yhteys ei voi katketa, ellei sitä sääntelevää järjestelmää muuteta.<sup>21</sup> Näin ei ole tapahtunut nyt tarkasteltavassa tapauksessa.

43. Viimein on todettava, etten voi hyväksyä komission istunnossa esittämää näkemystä, jonka mukaan oikeuskäytännöstä seuraavaa edellytystä siitä, että tarkasteltavalla verolla on oltava välitön vaikutus tuen määrään, ei pitäisi tulkita suppeasti vaan tavalla, jolla taataan sen tehokkuus. Kuten edellä 27 kohdassa todettiin, yleisenä sääntönä nimittäin on, etteivät valtiontukimääräykset ja -säännökset koske veroja. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin verot, jotka ovat erottamaton osa tukiohjelmää. Komission tulkinnassa tätä poikkeusta tulkitaan näin ollen laajasti ja pääsääntöä suppeasti.

18 Ks. vastaavasti tuomio 16.10.2013, TF1 v. komissio (T-275/11, ei julkaistu, EU:T:2013:535, 47 kohta).

19 Ks. esim. tuomio Régie Networks, 112 kohta.

20 Ks. erityisesti tuomio 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. komissio (C-449/14 P, EU:C:2016:848, 70 ja 71 kohta), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että jos julkiselle radiotoiminnan harjoittajalle luodun tukijärjestelmän rahoittamiseen käytettävien verotulojen ylimenevä osuus siirretään valtion talousarvioon ja jos käänteisesti valtion on katettava erotus, jos tulot eivät riitä kattamaan kustannuksia, nämä verotukselliset toimenpiteet eivät ole erottamaton osa mainittua tukea.

21 Komissio viittasi istunnossa tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen (ks. edellä 10 kohta) II luvun otsikkoon ”Le CNC a tiré profit du dynamisme de ses ressources pour étendre ses aides–” (CNC hyödynsi resurssiensa dynaamisuutta laajentaakseen tukeaan), kun taas otsikkoa välittömästi seuraavassa virkkeessä todetaan seuraavaa: ”L’augmentation des recettes de l’établissement ne s’est pas traduite par une augmentation proportionnelle des aides” (CNC:n tulojen kasvu ei johtanut tuen vastaavaan suhteelliseen kasvuun).



44. Katson näin ollen ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisestä tulkinnasta, että tukiohjelman rahoittamiseen osoitettujen verotulojen kasvu ei kuulu EUT-sopimuksen valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, jos – siitä huolimatta, että kyseinen vero saattaisi olla osoitettu tukiohjelman rahoittamiseen – sillä ei ole välitöntä vaikutusta maksetun tuen määrään. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on varmistaa tämä pääasian oikeudenkäynnissä.

*3. Toinen tulkinta: onko verosta, joka ei ole erottamaton osa tukiohjelmasta, saatavien tulojen huomattavaa kasvua tukiohjelmasta ilmoittamisen yhteydessä toimitettuihin arvioihin verrattuna pidettävä voimassa olevan tuen muutoksena, josta on valtiontukisääntöjen mukaan ilmoitettava etukäteen?*

45. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toinen tulkinta perustuu siihen oletamaan, että kyseessä oleva vero ei ole erottamaton osa kyseessä olevaa tukiohjelmasta.

46. Tällöin vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, sellaisena kuin se ymmärretään toisessa tulkinnassa, seuraisi suoraan ensimmäisestä tulkinnasta esitetystä näkemyksestä.

47. Jos vero itsessään ei nimittäin kuulu valtiontukisääntöjen alaan, siihen ei voi kuulua myöskään siitä saatavien tulojen huomattava kasvu toimitetuista arvioista riippumatta.

*4. Kolmas tulkinta: onko verosta, joka on erottamaton osa tukiohjelmasta, saatavien tulojen huomattavaa kasvua tukiohjelmasta ilmoittamisen yhteydessä toimitettuihin arvioihin verrattuna pidettävä voimassa olevan tuen muutoksena, josta on valtiontukisääntöjen mukaan ilmoitettava etukäteen?*

48. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kolmatta tulkintaa on tarpeen tarkastella lähemmin. Se koskee lähinnä jäsenvaltioiden velvollisuutta ilmoittaa SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla voimassa olevan tuen muutoksista, mitä käsittelen seuraavaksi.

*a) Jäsenvaltioiden velvollisuus ilmoittaa voimassa olevan tuen muutoksista ja pidättäytyä niiden toteuttamisesta ennen hyväksynnän saamista*

49. Jäsenvaltioiden velvollisuus ilmoittaa toimenpiteistä ja pidättäytyä niiden toteuttamisesta koskee SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan ”tuen myöntämistä tai muuttamista koskevaa suunnitelmaa”. EUT-sopimuksessa määrätään eri menettelyistä sen mukaan, onko tuki voimassa olevaa tukea vai uutta tukea. Kun ”tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta”, tai uudesta tuesta, on SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteella ilmoitettava etukäteen komissiolle eikä sitä saada toteuttaa ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös, voimassa olevat tuet voidaan SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaan säännönmukaisesti toteuttaa, edellyttäen ettei komissio ole todennut niitä yhteismarkkinoille soveltumattomiksi.<sup>22</sup>

50. Koska ainoastaan uusi tuki synnyttää velvollisuuden ilmoittaa toimenpiteestä ja pidättäytyä sen toteuttamisesta, on ratkaisevaa tietää, onko toimenpide voimassa olevaa tukea vai uutta tukea.<sup>23</sup> Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklassa neuvosto on määritellyt uuden tuen kielteisesti siten, että sillä tarkoitetaan tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien ”voimassa olevan tuen muutokset”. Sitä, mitä tällaiset muutokset ovat, ei ole selvennetty.

<sup>22</sup> Ks. tuomio 29.11.2012, Kremikovtzi (C-262/11, EU:C:2012:760, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös Fenger, N., ”The Distinction between New and Existing State Aid”, *European Law Reporter*, nro 5 (2012), s. 147.

<sup>23</sup> Siitä erillisestä kysymyksestä, millainen vaikutus uudella tukitoimenpiteellä on voimassa olevaan tukeen, ks. mm. tuomio 25.10.2017, komissio v. Italia (C-467/15 P, EU:C:2017:799), joka koski hyväksyttyä tukiohjelmasta, jonka osalta asianosaiset olivat yhtä mieltä siitä, että riidanalaista toimenpidettä olisi pidettävä uutena tukena. Ks. myös tuomio 30.4.2002, Government of Gibraltar v. komissio (T-195/01 ja T-207/01, EU:T:2002:111, 111 kohta).

b) Mitä ovat ”voimassa olevan tuen muutokset”?

51. Asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa komissio on tuonut esiin, että voimassa olevan tuen muutoksella tarkoitetaan ”mitä tahansa muutosta, muuta kuin muodollista tai hallinnollista, joka ei vaikuta tukitoimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehtyyn arviointiin”. Kyseinen määritelmä vaikuttaa pohjautuvan aiempaan oikeuskäytäntöön.<sup>24</sup> Siihen viitataan myös unionin tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä.<sup>25</sup>

52. Ennen kuin komissio antoi kyseisen säännöksen, unionin tuomioistuin oli itse määrittänyt, mistä tällaiset muutokset koostuvat. Tätä kysymystä käsittelevässä pääasiallisessa tuomiossa Namur-Les assurances du crédit<sup>26</sup> yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”uuden tuen myöntämistä tai olemassa olevan tuen muuttamista ei voida arvioida tuen laajuuden tai erityisesti sen rahallisesti arvioidun määrän perusteella tietynä yrityksen olemassaolon hetkenä, jos tukea myönnetään aikaisempien, muuttamattomien säännösten perusteella”. Se totesi lisäksi, että ”se seikka, onko tuki luokiteltava uudeksi tueksi tai olemassa olevan tuen muutokseksi, on ratkaistava tarkastelemalla tuen myöntämistä koskevia säännöksiä”.<sup>27</sup>

53. Tätä taustaa vasten se, merkitseekö tietty toimenpide voimassa olevan tuen muutosta, määräytyy kolmeen kysymykseen annettavien vastausten perusteella. Ensinnäkin, mikä on kansallinen toimenpide, jolla voimassa oleva tuki myönnetään? Se voi olla säädös, kuten tuomiossa Namur-Les assurances du crédit, julkinen hankintasopimus<sup>28</sup> tai jokin muu toimenpide. Toiseksi, onko kyseistä kansallista toimenpidettä muutettu? Kolmanneksi, jos on, onko muutos puhtaasti muodollinen tai hallinnollinen?

54. Yleensä tämä viimeinen kysymys osoittautuu kaikkein kiistellyimmäksi. Oikeuskäytäntöön sisältyy kuitenkin tätä koskevia ohjeita: yhtäältä hyväksytyin tukiohjelman laajennukset, joko ajallisesti<sup>29</sup> tai sen tuensaajien ryhmän osalta,<sup>30</sup> vaikuttavat nähtävästi poikkeuksetta voimassa olevan tuen olennaiseen sisältöön ja merkitsevät sen muuttamista. Toisaalta, jos väitetty muutos on monitahoinen, tarvitaan perinpohjaisempaa analyysia.<sup>31</sup>

24 Ks. tuomio 30.4.2002, Government of Gibraltar v. komissio (T-195/01 ja T-207/01, EU:T:2002:111, 111 kohta). Ks. myös tuomio 9.10.1984, Heineken Brouwerijen (91/83 ja 127/83, EU:C:1984:307, 21 kohta). Useat julkisasiamiehet ovat ilmaisseet näkemyksensä siitä, milloin kyse on voimassa olevan tuen muutoksesta: ks. julkisasiamies Trabucchin ratkaisuehdotus Van der Hulst (51/74, EU:C:1974:134, s. 105); julkisasiamies Warnerin ratkaisuehdotus McCarren (177/78, EU:C:1979:127, s. 2204); julkisasiamies Rozèsin ratkaisuehdotus Apple and Pear Development Council (222/82, EU:C:1983:229, s. 4134); julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus Heineken Brouwerijen (91/83 ja 127/83, EU:C:1984:235, 5 kohta) ja julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus Italia ja Sardegna Lines v. komissio (C-15/98 ja C-105/99, EU:C:2000:203, 62–65 kohta). Ks. myös Sinnaeve, A. teoksessa Heidenhain, M. (toim.), *European State Aid Law*, Beck, München, 2010, s. 586, 29 kohta.

25 Ks. tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 90 kohta); tuomio 20.3.2014, Rouse Industry v. komissio (C-271/13 P, ei julkaistu, EU:C:2014:175, 31–38 kohta) ja tuomio 26.10.2016, DEI v. komissio (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 46 ja 47 kohta). Ks. myös määräys 22.3.2012, Italia v. komissio (C-200/11 P, ei julkaistu, EU:C:2012:165, 30 ja 31 kohta), jossa unionin tuomioistuin viittasi ainoastaan asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdan toiseen virkkeeseen.

26 Suuren aseston antama tuomio 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, jäljempänä tuomio Namur-Les assurances du crédit).

27 Tuomio Namur-Les assurances du crédit, 28–31 kohta (kursivointi tässä).

28 Ks. esim. EFTAn tuomioistuimen tuomio 22.8.2011, Konkurrenten.no v. EFTAn valvontaviranomainen (E-14/10, EFTA Ct. Rep. (2011), s. 268).

29 Ks. erityisesti tuomio 9.6.2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” ym. v. komissio (C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, 82 kohta); tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 93 ja 94 kohta); tuomio 4.12.2013, komissio v. neuvosto (C-111/10, EU:C:2013:785, 58 kohta); tuomio 4.12.2013, komissio v. neuvosto (C-121/10, EU:C:2013:784, 59 kohta) ja tuomio 26.10.2016, DEI v. komissio (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 58 ja 59 kohta). Ks. myös tuomio 9.9.2009, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio (T-227/01–T-229/01, T-265/01, T-266/01 ja T-270/01, EU:T:2009:315, 232 ja 233 kohta) (vahvistettu valituksesta annetussa tuomiossa 28.7.2011, Diputación Foral de Vizcaya v. komissio, C-471/09 P–C-473/09 P, ei julkaistu, EU:C:2011:521).

30 Ks. mm. tuomio 19.10.2005, Freistaat Thüringen v. komissio (T-318/00, EU:T:2005:363, 195, 232, 247 ja 281 kohta) ja tuomio 11.7.2014, Telefónica de España ja Telefónica Móviles España v. komissio (T-151/11, EU:T:2014:631, 64 kohta).

31 Ks. esim. tuomio 20.3.2014, Rouse Industry v. komissio (C-271/13 P, ei julkaistu, EU:C:2014:175, 36 ja 37 kohta), jossa Bulgarian viranomaisten suhtautumista velan takaisinperintään pidettiin riittämättömänä ja sen katsottiin siten merkitsevän voimassa olevan tuen muuttamista. Ks. myös tuomio 26.11.2015, Comunidad Autónoma del País Vasco ja Itelazpi v. komissio (T-462/13, EU:T:2015:902, 149 ja 150 kohta (valitus vireillä unionin tuomioistuimessa); ks. yhdistetyt asiat C-66/16 P–C-69/16 P, Comunidad Autónoma del País Vasco ja Itelazpi ym. v. komissio), joka koskee siirtymistä analogisista radio- ja televisiolähetysistä digitaalisiin lähetysiin suurimmassa osassa Espanjan kuningaskuntaa.

55. Kaikissa tapauksissa jonkinlainen valtion toimenpide voimassa olevan tukitoimenpiteen muuttamiseksi vaikuttaa kuitenkin olevan tarpeen.<sup>32</sup>

56. Tämän tultua todetuksi, sitä, merkitseekö toimenpide voimassa olevan tuen muutosta, ei selvästikään voida määrittää ottamatta huomioon oikeudellista välinettä, jolla voimassa oleva tukitoimenpide hyväksytään. Lukuun ottamatta tapauksia, joissa kyseinen tukitoimenpide on peräisin perussopimusten voimaantuloa tai kyseisen jäsenvaltion liittymistä unioniin edeltävältä ajalta, lähtökohtana sen määrittämisessä, merkitseekö tietty seikka voimassa olevan tuen muutosta (ja siten toimenpidettä, josta on ilmoitettava), on tavallisesti komission päätös kyseisen tukitoimenpiteen hyväksymisestä.<sup>33</sup> Valtiontukien portinvartijana komissio nimittäin voi asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan nojalla asettaa hyväksynnälleen tiettyjä ehtoja. Jos hyväksytyn tukiohjelman mukaisesti maksettu tuki ei täytä tukiohjelman hyväksymisestä tehdyssä komission päätöksessä asetettuja ehtoja, maksettua tukea on pidettävä uutena tukena.<sup>34</sup>

*c) Omaksuttu kanta*

57. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kolmannen tulkinnan mukaan unionin tuomioistuimen on ratkaistava kysymys siitä, merkitseekö hyväksytyn tukiohjelman rahoittamiseen käytettävien verotulojen huomattava kasvu kyseisen ohjelman SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua muutosta, vaikka tukiohjelman perustana oleva lainsäädäntö ja sääntelyjärjestelmä säilyvät muuttumattomina.

58. Kantajat ja komissio katsovat, että pääasiassa tilanne on juuri tällainen. Ne perustavat näkemyksensä lähinnä asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 2 kohdan a alakohtaan.

59. Väliintulijoina ovat kolme hallitusta sitä vastoin esittävät päinvastaisen näkemyksen. Kreikan ja Italian hallitukset vetoavat erityisesti tuomioon Namur-Les assurances du crédit.

60. Olen samaa mieltä kyseisten hallitusten kanssa.

61. Kuten aiemmin todettiin, oletama, jonka perusteella unionin tuomioistuimen on vastattava ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, sellaisena kuin se ymmärretään kolmannessa tulkinnassa, on se, että kyseessä olevat verotulot, niiden kasvu mukaan luettuna, ovat erottamaton osa kyseessä olevaa tukiohjelmasta. Tässä tilanteessa komission on otettava nämä verotulot huomioon tutkiessaan kyseessä olevaa tukiohjelmasta ilmoittamisen jälkeen, jotta se voi ottaa kantaa tukiohjelman soveltavuuteen sisämarkkinoille.<sup>35</sup>

62. Komissio vaikuttaa toimineen näin nyt tarkasteltavassa tapauksessa.

32 Ks. esim. tuomio 30.1.2002, Keller ja Keller Meccanica v. komissio (T-35/99, EU:T:2002:19, 61 ja 62 kohta); tuomio 4.3.2009, Tirrenia di Navigazione ym. v. komissio (T-265/04, T-292/04 ja T-504/04, ei julkaistu, EU:T:2009:48, 124 kohta) ja tuomio 16.12.2010, Alankomaat v. komissio (T-231/06 ja T-237/06, EU:T:2010:525, 187 kohta).

33 Ks. esim. tuomio 10.5.2005, Italia v. komissio (C-400/99, EU:C:2005:275, 65 ja 66 kohta neuvoston asetuksesta) ja tuomio 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, 28–41 ja 47 kohta). Ks. myös tuomio 25.10.2017, komissio v. Italia, C-467/15 P, EU:C:2017:799, 37–44 kohta.

34 Ks. tuomio 5.10.1994, Italia v. komissio (C-47/91, EU:C:1994:358, 26 kohta). Se, merkitseekö tietty toimenpide voimassa olevan tuen muutosta, ei kuitenkaan välttämättä vastaa sitä, täyttääkö tietty toimenpide komission tukiohjelman hyväksymispäätöksessä asettamat ehdot. Vaikka toimenpide, jota voimassa oleva tukiohjelma ei kata, ja voimassa olevan tuen muutos merkitsevät molemmat uutta tukea, niiden välillä on yksi ero: voimassa olevan tukiohjelman muutoksella muutetaan kyseisen ohjelman tunnuspiirteitä, kun taas tuki, jota voimassa oleva tukiohjelma ei kata, on yksinkertaisesti tukiohjelmasta erillistä tukea. Niiden (mahdolliset) vaikutukset voimassa olevaan tukiohjelmaan voivat myös vaihdella. Ks. tästä tuomio 25.10.2017, komissio v. Italia (C-467/15 P, EU:C:2017:799, 47 kohta).

35 Ks. tältä osin tuomio Régie Networks, 113 kohta ja vastaavasti määräys 22.3.2012, Italia v. komissio (C-200/11 P, ei julkaistu, EU:C:2012:165, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63. Sen 22.3.2006 tekemässä päätöksessä, jossa alun perin hyväksyttiin kyseessä oleva tukiohjelma, lähinnä todettiin, että kyseessä oleva vero ja televisiopalveluista kannettava vero olisivat liikevaihtoperusteisia, kun taas elokuvalipuista kannettava vero perustuisi elokuvien esitystiheyteen ja rekisteröityjen sisäänpääsylippujen määrään.<sup>36</sup> Komissio hyväksyi tukiohjelman ottaen huomioon Ranskan viranomaisten antaman sitoumuksen ”tehdä tarvittaessa elokuva- ja audiovisuaalialalle myönnettävää valtiontukea koskevissa säännöissä 30.6.2007 jälkeen tapahtuvan kehityksen edellyttämät mukautukset”. Hyväksymisen ehtona oli vuosittaisen kertomuksen toimittaminen siitä, miten ilmoitetut toimenpiteet oli määrä toteuttaa.<sup>37</sup>

64. Mainitun päätöksen tekemisen jälkeen Ranskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle televisiopalveluista kannettavan veron muuttamisesta, jossa sekä lisättiin verovelvollisten määrää että laajennettiin veron perustetta. Komissio hyväksyi tämän muutoksen valtiontukisääntöjen mukaisesti 10.7.2007 tekemällään päätöksellä (ks. edellä 9 kohta). Mainitussa päätöksessä kyseessä olevaan tukiohjelmaan osoitettujen tulojen arvioitiin kasvavan tämän muutoksen seurauksena vuosittain enintään 16,5 miljoonaa euroa vuosina 2009–2011.<sup>38</sup> Komissio päätteli, että ”voimassa olevan mekanismin muuttaminen, josta seuraa talousarvion kasvaminen, ei ole omiaan muuttamaan komission tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille esittämiä perusteluita, sellaisina kuin ne sisältyvät 22.3.2006 tehtyyn päätökseen”.<sup>39</sup>

65. Näin ollen on selvää, että komissio otti kolmesta verosta saatavat ennakkoidut tulot huomioon arvioidessaan kyseessä olevan tukiohjelman soveltuvuutta sisämarkkinoille.

66. Myöhemmin mainitut verotulot kasvoivat 46,3 prosenttia vuosina 2007–2011, mikä johtui televisiopalveluista kannettavan veron tulojen huomattavasta kasvusta. Ne kasvoivat 362 miljoonasta eurosta vuonna 2007 631 miljoonaan euroon vuonna 2011, toisin sanoen noin 67,2 miljoonaa euroa tai yli 300 prosenttia vuosittain korkeimpaan arvioon verrattuna. Merkitseekö tämä verotulojen myöhempi kasvu kyseessä olevan tukiohjelman, sellaisena kuin komissio hyväksyi sen 10.7.2007 tekemällään päätöksellä, muuttamista?

67. Mielestäni ei.

68. Verotulojen kasvu on selvästi seurausta tosiasiallisten olosuhteiden muuttumisesta mutta ei kyseessä olevan tukiohjelman rakenteellisesta muuttamisesta, koska sen rahoittamiseen käytettäviä veroja ei ole muutettu myöhemmin. Tästä verotulojen kasvusta huolimatta kyseessä oleva tukiohjelma täyttää todennäköisesti komission 10.7.2007 tekemänsä päätöksen päätösoasassa määritetyt ehdot. Voimassa olevan tuen muutoksia ei joka tapauksessa voida arvioida tuen laajuuden tai erityisesti sen rahallisesti arvioidun määrän perusteella, jos tukea myönnetään aikaisempien, muuttamattomien säännösten perusteella.<sup>40</sup> Näin ollen pelkkä verotulojen kasvu, olipa se miten suurta tahansa, ei itsessään merkitse voimassa olevan tuen muutosta.

69. Komissio vastaa tähän, ettei jäsenvaltioiden pitäisi suhtautua kevyesti sille toimittamiinsa arvioihin ja ettei näiltä tiedoilta voida evätä kaikenlaista oikeusvaikutusta yksinomaan siksi, että ne ovat arvioita.

36 Ks. 22.3.2006 tehty komission päätös, 24, 26 ja 28 kohta.

37 Ibid., päätösoasa. Tässä menettelyssä ei väitetä, etteivät Ranskan viranomaiset ole toimittaneet vuosittain vaatimukset täyttävää kertomusta komissiolle.

38 Komission 10.7.2007 tehdyn päätöksen 9 kohta. Muutoksen sisällöstä ks. 5–8 kohta.

39 Komission 10.7.2007 tehdyn päätöksen 20 kohta.

40 Tuomio Namur-Les assurances du crédit, 28 kohta. Lukuun ottamatta näiden säännösten muuttamista vuoden 2009 talousarviolain (Loi des finances) 55 §:llä, mikä on nähdäkseni – ja kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuinkin katsoo – luonteeltaan puhtaasti muodollinen ja hallinnollinen muutos, valtion ei ole väitetty toteuttaneen mitään muuta tämän menettelyn kannalta merkityksellistä toimenpidettä sen jälkeen, kun komissio teki päätöksensä 10.7.2007.

70. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että jäsenvaltioiden viranomaisten on SEU 4 artiklan 3 kohtaan kirjatun vilpittömän yhteistyön veloitteen mukaisesti huolehdittava siitä, että niiden komissiolle toimittamat arviot ovat mahdollisimman oikeita. Tämän veloitteen rikkomisesta voidaan nostaa kante SEUT 258 artiklan nojalla. Komissio ei kuitenkaan voi perustaa näkemystään arvioiden väitettyyn sitovaan vaikutukseen: unionin tuomioistuin on katsonut, että arviot sisältävät lähtökohtaisesti epävarmuustekijöitä. Jäsenvaltioiden toimittavat virheelliset arviot eivät itse asiassa voi vaikuttaa edes valtiontuen hyväksymisestä tehdyn komission päätöksen pätevyteen.<sup>41</sup>

71. Kuten edellä mainittiin, tarkastellessaan tukiohjelmaa, jonka rahoittamiseen käytettävä vero tai maksu on erottamaton osa tukiohjelmaa, komission velvollisuutena on pikemminkin ottaa rahoitusmenetelmä huomioon kyseistä ohjelmaa tutkiessaan. Komissio voi sitten asettaa päätöksensä päätösoasassa tai päätöksen liitteessä asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan mukaisen ehdon määrittämällä kyseessä olevan tukiohjelman rahoitukselle enimmäismäärän, etenkin jos se epäilee, että maksettavan tuen määrä saattaa karata käsistä. Tällaisen ehdon rikkominen tarkoittaa todennäköisesti sitä, että kyseessä on uusi tuki.

72. Komissio ei kuitenkaan toiminut näin nyt tarkasteltavassa tapauksessa. Kuten Ranskan hallitus lähinnä väittää muiden sitä kiistämättä, yhdessäkin tukiohjelman hyväksymispäätöksessään komissio ei myöskään edellyttänyt kolmesta verosta saatavien tulojen kehityksen seuraamista.

73. Jos komissio perustaa – kuten se vaikuttaa tehneen käsiteltävässä asiassa – päätöksensä jäsenvaltion toimittamiin tietoihin, jotka osoittautuvat virheellisiksi, komissiolla on sen sijaan käytettävissään tiettyjä välineitä tämän tilanteen korjaamiseksi, kuten asetuksen N:o 659/1999 9 artiklassa säädetyn menettelyn aloittaminen kyseisen päätöksen peruuttamiseksi. Vaihtoehtoisesti, jos komissio katsoo, ettei kyseessä oleva tukiohjelma sovellu enää sisämarkkinoille, se voi ehdottaa Ranskan viranomaisille asianmukaisia toimenpiteitä SEUT 108 artiklan 1 ja 2 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 V luvun mukaisen, hyväksytyjen tukiohjelmien jatkuvan seurantamenettelyn nojalla. Verotulojen kasvua itsessään ei kuitenkaan ole mahdollista pitää voimassa olevan tuen muutoksena.

74. Kantajista ja komissiosta poiketen en myöskään katso, että se, merkitseekö toimenpide SEUT 108 artiklan 3 kohdassa ja asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettua voimassa olevan tuen muutosta, voidaan selvittää yksinkertaisesti kysymällä, onko hyväksytyn tukiohjelman talousarviota korotettu yli 20 prosenttia (jäljempänä 20 prosentin sääntö) asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti. Jotta toimenpidettä voidaan pitää voimassa olevan tuen muutoksena, tällaisen ”talousarvion korottamisen” täytyy olla seurausta valtion toimenpiteestä, jota komissio ei ole hyväksynyt. Käsiteltävässä asiassa komissio hyväksyi kyseessä olevan tukiohjelman rahoittamisen, eikä ohjelmaa ole muutettu rakenteellisesti sen jälkeen. Kantajien ja komission kannattaman lähestymistavan omaksuminen tekisi valtiontuen käsitteen merkityksettömäksi, jos on niin, että valtiontuki voi syntyä yksinkertaisesti, ikään kuin neitseellisessä lisääntymisessä, ilman minkäänlaista valtion toimenpidettä. Äärimmäisyyksiin vietyä tämä tarkoittaisi sitä, että jos tuen nimellinen määrä ei muutu mutta sen reaaliarvo nousee huomattavasti – kuten jos tuki maksetaan ulkomaisessa valuutassa, joka sen jälkeen revalvoidaan –, kyseessä voisi olla voimassa olevan tuen muutos. Tällaisen muutoksen ja sitä kautta tuen olemassaolo ei kuitenkaan riipu pelkästään nykyisestä taloudellisesta tilanteesta. Joka tapauksessa kyseisen asetuksen tarkoituksena on vahvistaa muodollisia käytäntöön suuntautuvia vaatimuksia, jotka liittyvät valtiontukien ilmoittamiseen, eikä muuttaa valtiontuen käsitettä koskevia aineellisia sääntöjä.

75. Ratkaisut, joihin komissio on vedonnut perustellakseen näkemystään, eivät saa minua muuttamaan kantaani. Komissio nimittäin tulkitsee kyseisiä ratkaisuja väärin.

41 Ks. tuomio Régie Networks, 79–86 kohta, tukiohjelman rahoittamiseen osoitettujen talousarviomäärärahojen myöhemmästä kasvusta.



76. Tuomiossa *Todaro Nunziatina & C.*<sup>42</sup> unionin tuomioistuin perusti toteamuksensa, jonka mukaan kyseessä oli uusi tuki, *sekä* tukijärjestelmälle varatun talousarvion lisäämiseen yli 50 prosentilla hyväksymispäätökseen sisältyvän ehdon vastaisesti *että* sen ajanjakson, jona tämän järjestelmän myöntämisedellytyksiä sovellettiin, pidentämiseen kahdella vuodella. Asiassa *Italia v. komissio*<sup>43</sup> Italian hallitus oli ilmoittanut komissiolle aikomuksestaan osoittaa toiset 10 miljoonaa euroa (mikä vastasi 100:aa prosenttia tukiohjelman arvosta) komission aiemmin hyväksymän tukiohjelman talousarvioon. Italian hallituksen tarkoituksena oli siten ehdottomasti puuttua tukiohjelmaan ja osoittaa siihen enemmän varoja kuin alun perin oli hyväksytty: kyseessä oli selvästikin uusi tuki. Kumpikaan näistä ratkaisuista ei kuitenkaan koskenut kysymyksiä, jotka unionin tuomioistuimen on käsiteltävässä asiassa ratkaistava, toisin sanoen sitä, onko tietty vero olennainen osa tukiohjelmasta tai muuttaako voimassa olevan tukiohjelman rahoittamiseen käytettävien verotulojen huomattava kasvu kyseistä ohjelmaa, jos ohjelma sinänsä pysyy muuttumattomana.

77. Näin ollen ja siitä huolimatta, että minun on tässä vaiheessa vaikea nähdä kolmen veron ja kyseessä olevan tukiohjelman välistä yhteyttä, ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

- tukiohjelman rahoittamiseen käytettävien verotulojen kasvu ei kuulu EUT-sopimuksen valtioneuvoston päätösten soveltamisalaan, jos – siitä huolimatta, että kyseinen vero saattaisi olla osoitettu tukiohjelman rahoittamiseen – sillä ei ole välitöntä vaikutusta maksetun tuen määrään. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on varmistaa tämä pääasian oikeudenkäynnissä
- SEUT 108 artiklan 3 kohtaa ja asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että jos tukiohjelman ehdot pysyvät muuttumattomina, verosta, jolla rahoitetaan kyseistä tukiohjelmasta, jonka erottamaton osa vero on ja jonka komissio on hyväksynyt, saatavien tulojen huomattava kasvu tukiohjelmasta ilmoittamisen yhteydessä toimitettuihin arvioihin verrattuna ei merkitse kyseisen ohjelman muutosta, joka synnyttää SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen velvollisuuden ilmoittaa tuesta komissiolle ja pidättäytyä toteuttamasta sitä, jos komissio ei ole asettanut tukiohjelman hyväksyessään ehtoa, jossa rajoitetaan niiden tulojen määrää, joita kyseisestä verosta on mahdollista saada, tai jos nämä tulot eivät joka tapauksessa ylitä tällaista rajaa.

### ***C. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohta***

78. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohdalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, miten asetuksen N:o 794/2004 4 artiklaa on sovellettava ensimmäisessä kysymyksessä kuvatuissa olosuhteissa, etenkin kun otetaan huomioon SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätty jäsenvaltioiden velvollisuus ilmoittaa tukiohjelmista ennen niiden toteuttamista.

79. Tämä ensimmäisestä kysymyksestä seuraava kysymys menettää merkityksensä, jos unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamallani tavalla. Jos unionin tuomioistuin ei kuitenkaan yhdy ensimmäisestä kysymyksestä esittämäni näkemykseen, katson toisesta kysymyksestä seuraavaa.

<sup>42</sup> Tuomio 20.5.2010, *Todaro Nunziatina & C.* (C-138/09, EU:C:2010:291, 47 kohta). Ks. myös tuomio 25.10.2017, *komissio v. Italia* (C-467/15 P, EU:C:2017:799), 48 kohta, jonka mukaan maksunlykkäystä ei voida luokitella asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tukiohjelman alkuperäisen talousarvion kasvuksi.

<sup>43</sup> Määräys 22.3.2012, *Italia v. komissio* (C-200/11 P, ei julkaistu, EU:C:2012:165, 28–31 kohta).



80. Jos hyväksyttyä tukiohjelmaa muutetaan siten, että siihen käytettävien tulojen määrä kasvaa huomattavasti alun perin ilmoitettuihin arvioihin verrattuna, ainoa mahdollinen skenaario on, kuten komissio pohjimmiltaan väittää, se, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen ilmoittamisvelvollisuus syntyy viimeistään silloin, kun kyseinen jäsenvaltio tuli tai sen olisi pitänyt tulla tietoiseksi siitä, että kyseessä olevasta verosta saatavat tulot ovat selkeästi epäsuhdassa komissiolle ilmoitettujen arvioiden kanssa.

81. Se, että kyseisen jäsenvaltion annetaan lykätä ilmoittamista siihen saakka, kunnes se tuli tai sen olisi pitänyt tulla tietoiseksi tulojen huomattavasta kasvusta komissiolle ilmoitettuihin arvioihin verrattuna, ei sovi kovin hyvin etukäteisilmoittamisen käsitteeseen sinänsä. Lisään, että kantajien SEUT 108 artiklan 3 kohdasta ehdottama tulkinta, jonka mukaan komissiolle on pelkästään ilmoitettava ”ajoissa”, on virheellinen: SEUT 108 artiklan 3 kohdassa todetaan selkeästi, että ”jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös”. Tämä tarkoittaa, että uutta tukea, joka myönnetään joko alkuperäisen toimenpiteen tai voimassa olevan tuen muutoksen muodossa, ei saa toteuttaa ennen kuin komissio on hyväksynyt sen. Sen erottamisesta, onko ehdotettu toimenpide alkuperäinen toimenpide vai siihen tehtävä muutos, ei säädetä asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa, joten tällainen ero on keinotekoinen.<sup>44</sup>

82. Tekemällä ilmoittamisajankohdan riippuvaiseksi jäsenvaltion tietämyksestä yhtälöön lisätään subjektiivinen tekijä, vaikka SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellään valtiontuen käsite objektiivisesti valtion toimenpiteen vaikutusten perusteella.<sup>45</sup> Tämä pätee selvästi kysymykseen ajankohdasta, jona verotulojen kasvusta tulee huomattava.

83. Edellisissä kohdissa tehty tarkastelu itse asiassa vain vahvistaa ajatuksen siitä, ettei etukäteisilmoittamisvelvollisuus ole mielekäs, kun kyse on verotulojen, joilla rahoitetaan hyväksyttyä tukiohjelmaa, huomattavasta kasvusta ilmoitettuihin arvioihin verrattuna. Kehäpäätelmän esittämisen uhallakin katson tästä syystä, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen etukäteisilmoittamisvelvollisuus tukee pikemminkin ajatusta siitä, ettei tällainen tulojen kasvu ole tapahtuma, josta olisi ilmoitettava komissiolle.

#### ***D. Toisen kysymyksen b ja c kohta***

84. Toisen kysymyksen b ja c kohdalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen 20 prosentin sääntö laskettava tukiohjelmaan osoitettujen tulojen määrän perusteella vai tuensaajien tosiasiallisesti hyväksytyjen menojen perusteella, lukuun ottamatta varannossa olevia määriä tai valtion hyväksi kannettuja määriä (toisen kysymyksen b kohta). Jos 20 prosentin yläraja on laskettava tukiohjelmaan kohdennettujen menojen perusteella, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee (toisen kysymyksen c kohdassa), onko tällainen arviointi suoritettava vertaamalla komission päätöksessään hyväksymän tuen enimmäismäärää kaikkiin erilaisiin hyväksytyihin tukitoimenpiteisiin myöhemmin osoitettuun kokonaistalousarvioon vai vertaamalla kyseisessä päätöksessä yksilöityjen tukiluokkien perusteella ilmoitettuja ylärajoja tukien kohdentamisesta vastaavan elimen talousarvion vastaavaan kohtaan.

85. Nämä kysymykset ovat luonteeltaan verrattain teknisiä. Samaan tapaan kuin toisen kysymyksen a kohdan osalta, vastaus toisen kysymyksen b ja c kohtaan vaikuttaa myös tarpeelliselta vain siltä osin kuin kolmea veroa ovat erottamaton osa kyseessä olevaa tukiohjelmaa ja verotulojen huomattava kasvu merkitsee hyväksytyyn tukiohjelman muutosta, joka synnyttää jäsenvaltion velvollisuuden ilmoittaa tästä muutoksesta komissiolle. Jos unionin tuomioistuin katsoo näin olevan, esitän lyhyesti seuraavat näkemykset.

<sup>44</sup> Tältä osin unionin tuomioistuin ottaa huomioon sen, ettei SEUT 108 artiklan 3 kohdan tehokkuutta heikennetä; ks. esim. tuomio 21.10.2003, van Calster ym. (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, 60 ja 63 kohta).

<sup>45</sup> Ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86. Kun tarkastellaan *toisen kysymyksen b kohdassa* esille tuotua kysymystä, vaikka se koskeekin nimellisesti asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvän 20 prosentin säännön tulkintaa, tässäkin tapauksessa on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella EUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan kolmatta virkettä. Kyseisessä määräyksessä edellytetään, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei toteuta ehdottamiaan toimenpiteitä ennen kuin alustavassa tutkintamenettelyssä on annettu lopullinen päätös. Kun otetaan huomioon oletus, johon unionin tuomioistuimen on perustettava vastauksensa, nimittäin että kyseessä oleva vero on erottamaton osa kyseessä olevaa tukiohjelmasta, tämän tukitoimenpiteen toteuttamiskiellon on koskettava paitsi tukiohjelmassa edunsaajille suoritettavia varsinaisia maksuja myös niitä edeltävää tapahtumaa, jossa kerätään ohjelman rahoitukseen käytettävät tulot. Näin ollen siltä osin kuin hyväksyttyä tukiohjelmasta rahoitetaan verolla, joka on erottamaton osa kyseistä ohjelmaa, ilmoittamisvelvollisuuden synnyttää paitsi ohjelman mukaisten varsinaisten menojen maksaminen myös ohjelman rahoittamiseksi käytettävien varojen kerääminen.

87. Jos yritykset eivät tavanomaisissa olosuhteissa nimittäin voi vedota valtioneuvoston päätöksiin vältyäkseen verojen maksamiselta, käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen skenaario on sellainen, jossa kolme veroa kyseessä olevan tukiohjelman erottamattomana osana muodostavat suoran perustan ohjelman rahoittamiselle. Tämä huomioon ottaen kilpailun vääristymistä, jota valtioneuvoston päätöksillä pyritään estämään, ilmenee paitsi silloin, kun tukea kyseessä olevasta tukiohjelmasta myönnetään edunsaajille, myös jo siinä vaiheessa, kun kyseessä oleva vero kannetaan yrityksiltä, jotka ovat velvollisia maksamaan sen, ellei näin kannettu vero jää verottajan haltuun.<sup>46</sup> Sillä, ettei tuensaajien ja kantajien välillä ehkä ole kilpailusuhdetta, ei ole tältä osin merkitystä.<sup>47</sup> Huomioon on otettava ainoastaan se seikka, että verovelvollisen on maksettava sellaista veroa, joka on erottamaton osa SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti toteutettua toimenpidettä.<sup>48</sup>

88. Näin ollen määrät, jotka CNC on sijoittanut varantoon tai jotka Ranskan valtio on ottanut omaan käyttöönsä, on otettava huomioon laskettaessa, ylittyykö asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa asetettu raja-arvo.

89. Kun tarkastellaan lisäksi *toisen kysymyksen c kohdassa* esille tuotua kysymystä, se perustuu ajatukseen, jonka mukaan asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvällä talousarvion käsitteellä viitataan tosiasiallisiin menoihin eikä verosta saatuihin tuloihin. Jos unionin tuomioistuin katsoo asian olevan näin, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siinä tapauksessa, onko tarkasteltaessa sitä, onko 20 prosentin yläraja ylittynyt, komission hyväksymää tuen enimmäismäärää verrattava tukien kohdentamisesta vastaavan elimen kaikkien tukien kokonaistalousarvioon vai onko komission päätöksessä yksilöityjen tukiluokkien perusteella ilmoitettuja ylärajoja verrattava pikemminkin tämän elimen talousarvion vastaavaan kohtaan.

90. Vastaisin tähän, että sitä on verrattava molempiin.

91. Jos komissio hyväksyy tukiohjelman jäsenvaltion ehdottamien tuen enimmäismäärien perusteella, nämä ehdotetut tuen enimmäismäärät ovat osa ilmoitusta, jonka valossa hyväksyntä on katsottava annetun.<sup>49</sup> Jos komission hyväksymiin ja ilmoitettuihin enimmäismääriin sisältyy sekä (korkeampi) horisontaalinen tuen enimmäismäärä että useita (alhaisempia) vertikaalisia tuen enimmäismääriä, kyseisen jäsenvaltion on tavallisesti noudatettava kustakin näistä enimmäismääristä ilmeneviä rajoja. Komissio voi tietysti hyväksynnän ehtona edellyttää, että jäsenvaltio tekee uuden ilmoituksen, jos enimmäismäärä ylittyy.

46 Eriävästä näkemyksestä ks. julkisasiamies Stix-Hacklin ratkaisuehdotus Enirisorse (C-34/01–C-38/01, EU:C:2002:643, 172 kohta).

47 Ks. vastaavasti tuomio Régie Networks, 91–93 kohta ja tuomio 28.7.2011, Mediaset v. komissio (C-403/10 P, ei julkaistu, EU:C:2011:533, 81 kohta).

48 Ks. tuomio 13.1.2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, 19 kohta).

49 Ks. vastaavasti määräys 22.3.2012, Italia v. komissio (C-200/11 P, ei julkaistu, EU:C:2012:165, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

92. Sama pätee mielestäni 20 prosentin sääntöön.

93. Jos tukiohjelman hyväksymispäätöksessä on määritetty tietyt tuen enimmäismäärät, se, onko talousarviota korotettu huomattavasti, ei voi riippua ainoastaan hyväksytyt tuen kokonaismäärästä suhteessa tukien kohdentamisesta vastaavan elimen kokonaistalousarvioon. Muutoin jäsenvaltioilla voisi olla kiusaus kiertää tuen enimmäismääriä, jotka ne ovat itse ilmoittaneet.

94. Se tosiseikka, että tiettyjen (vertikaalisten) enimmäismäärien ylittämiseen liittyisi tavallisesti pienempiä tukimääriä ja siten alhaisempi tuki-intensiteetti kuin (horisontaalisen) kokonaisenimmäismäärän ylittämiseen, liittyy tukiohjelman muutoksen sisämarkkinoille soveltuvuuden eikä (voimassa olevan) tuen (muutoksen) olemassaolon arviointiin.

95. Jos unionin tuomioistuin päättää vastata toisen ennakkoratkaisukysymyksen c kohtaan, siihen olisi mielestäni vastattava, että kun asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkitaan oikein, tarkasteltaessa sitä, onko kyseisessä säännöksessä asetettu 20 prosentin yläraja ylittynyt, komission tukiohjelman hyväksymispäätöksessä määrittämää tuen enimmäismäärää on verrattava tukien kohdentamisesta vastaavan elimen kaikkien tukien kokonaistalousarvioon ja kyseisessä päätöksessä yksilöityjen tukiluokkien perusteella ilmoitettuja ylärajoja on verrattava tämän elimen talousarvion vastaavaan kohtaan.

#### ***E. Pyyntö tuomion ajallisten vaikutusten lykkäämisestä***

96. Ranskan hallitus on pyytänyt unionin tuomioistuinta lykkäämään tuomion ajallisia vaikutuksia, jos unionin tuomioistuin katsoo, että kolmesta verosta saatavien ja kyseessä olevaan tukiohjelmaan osoitettujen tulojen 20 prosentin lisäys komission 10.7.2007 tehdyssä päätöksessä esitettyihin arvioihin verrattuna merkitsee kyseisen tukiohjelman merkittävää muutosta, josta olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle.

97. Jos unionin tuomioistuin yhtyy ehdottamaani näkemykseen, tästä seikasta tulee merkityksetön. Esitän kuitenkin lyhyesti näkemykseni siitä.

98. Unionin tuomioistuin rajoittaa tuomionsa ajallisia vaikutuksia ainoastaan poikkeustapauksissa. Jotta tällainen rajoittava päätös voitaisiin tehdä, kahden olennaisen edellytyksen, eli asianomaisten vilpittömän mielen ja vakavien vaikeuksien uhan, on täyttyvä.<sup>50</sup>

99. Ranskan hallitus väittää tältä osin ensinnäkin, etteivät Ranskan viranomaiset ilmoittaneet kyseessä olevan tukiohjelman muutoksesta ilmoittamisvelvollisuutensa laajuuteen liittyvän objektiivisen ja huomattavan epävarmuuden vuoksi, mihin komissio merkittävästi myötävaikutti. Ranskan hallitus viittaa toiseksi Ranskan viranomaisten ja yhtäältä asianomaisten veronmaksajien, joihin kuuluu hyvin suuri määrä luonteeltaan erilaisia elinkeinonharjoittajia, ja toisaalta kyseessä olevan tukiohjelman edunsaajien, joille on maksettu vuosina 2006–2011 tukea yhteensä 2 101 267 000 euroa, välille vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden, joiden vaikutukset ovat jo lakanneet, suureen määrään.

100. Tuomiossa Régie Networks,<sup>51</sup> joka koski myös Ranskassa käyttöön otettua paikallisradioasemien tukiohjelmaa, unionin tuomioistuin rajoitti siinä käsitellyn komission päätöksen pätemättömyyden vaikutuksia. Unionin tuomioistuimen arviointi perustui kuitenkin osittain näkökohtiin, jotka liittyvät komission yksinomaiseen toimivaltaan tehdä päätös valtiontuen hyväksymisestä ja unionin tuomioistuimen toimivaltaan todeta tällaiset päätökset pätemättömiksi.

50 Tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 39 ja 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Tuomio Régie Networks, 118–127 kohta.

101. Olen samaa mieltä Ranskan hallituksen kanssa siitä, että pääasian oikeudenkäynti on osoitus merkittävästä oikeudellisesta epävarmuudesta, jota liittyy voimassa olevan tuen muutoksen käsitteen oikeaan tulkintaan, ja ettei ole viitteitä siitä, että Ranskan viranomaiset tai tukiohjelman edunsaajat olisivat toimineet vilpillisesti, kun otetaan huomioon, ettei komissio ole kyseenalaistanut talousarvion korottamista aiemmin. Ranskan hallituksen pyyntöön ei kuitenkaan pidä mielestäni suostua.

102. Kun tarkastellaan ensinnäkin vakavien vaikeuksien uhkaa, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyntöön annetusta tuomiosta jäsenvaltiolle mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraukset eivät koskaan sellaisenaan ole oikeuttaneet rajoittamaan tuomion ajallisia vaikutuksia.<sup>52</sup> Joka tapauksessa on niin, ettei Ranskan hallitus ole selittänyt sitä, miten tuen takaisinmaksulla olisi tuhoisia seurauksia.

103. Toiseksi tuomiossa Schulz ja Egbringhoff<sup>53</sup> unionin tuomioistuin ei katsonut, että niiden oikeussuhteiden kyseenalaistamisella, joiden vaikutukset ovat jo lakanneet, järkytettäisiin taannehtivasti Saksan sähkön- ja kaasuntoimitusalaa, ja totesi siten, ettei vakavien vaikeuksien uhkaa voitu pitää toteen näytettynä. Sitäkään suuremmalla syyllä tällainen uhka ei näin ollen ole ilmeinen myöskään käsiteltävässä asiassa.

104. Tässä tilanteessa suositan, että pyyntö unionin tuomioistuimen ratkaisun ajallisten vaikutusten rajoittamisesta hylätään.

#### IV. Ratkaisuehdotus

105. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- tukiohjelman rahoittamiseen käytettävien verotulojen kasvu ei kuulu EUT-sopimuksen valtioneuvoston soveltamisalaan, jos – siitä huolimatta, että kyseinen vero saattaisi olla osoitettu tukiohjelman rahoittamiseen – sillä ei ole välitöntä vaikutusta maksetun tuen määrään. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on varmistaa tämä pääasian oikeudenkäynnissä
- SEUT 108 artiklan 3 kohtaa ja [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että jos tukiohjelman ehdot pysyvät muuttumattomina, verosta, jolla rahoitetaan kyseistä tukiohjelmää, jonka erottamaton osa vero on ja jonka komissio on hyväksynyt, saatavien tulojen huomattava kasvu tukiohjelmasta ilmoittamisen yhteydessä toimitettuihin arvioihin verrattuna ei merkitse kyseisen ohjelman muutosta, joka synnyttää SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen velvollisuuden ilmoittaa tuesta komissiolle ja pidättäytyä toteuttamasta sitä, jos komissio ei ole asettanut tukiohjelman hyväksyessään ehtoa, jossa rajoitetaan niiden tulojen määrää, joita kyseisestä verosta on mahdollista saada, tai jos nämä tulot eivät joka tapauksessa ylitä tällaista rajaa.

<sup>52</sup> Tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>53</sup> Tuomio 23.10.2014 (C-359/11 ja C-400/11, EU:C:2014:2317, 60–62 kohta).