



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 30. studenoga 2017.¹

Predmet C-510/16

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Državna potpora – Članak 108. stavak 3. UFEU-a – Uredba (EZ) br. 659/1999 – Članak 1. točka (c) – Pojam ‚nova potpora‘ – Uredba (EZ) br. 794/2004 – Članak 4. – Prijavljeni programi potpore koji su proglašeni spojivima s unutarnjim tržištem – Program potpore za filmsku i audiovizualnu industriju – Znatno povećanje prihoda od parafiskalnog nameta kojim se financira program potpore, u odnosu na procjene dostavljene Komisiji – Pojam ‚povećanje iznosa odobrenog programa potpore koje premašuje 20 %‘ – Odnos s obvezom prethodne prijave”

1. Dovodi li znatno povećanje prihoda od poreza kojim se financira odobreni program potpore, u odnosu na izvorne procjene koje su Europskoj komisiji dostavljene u okviru prijave na temelju pravila o državnim potporama, do „nove potpore” u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a? To je bit prethodnih pitanja koja su u ovom predmetu upućena Sudu.

2. Ukratko, dvojbeno je pravilno tumačenje pojma „izmjene zatečenih potpora”. Razmatranje tog pojma može od Suda zahtijevati da općenitije prouči odnos između članka 108. stavka 3. UFEU-a i članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999², s jedne strane, i članka 4. Uredbe br. 794/2004³, s druge strane.

3. Međutim, Sud će prije toga morati ponovno razmotriti uvjete pod kojima porezi spadaju u područje primjene odredbi UFEU-a o državnim potporama. Potom će biti na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi jesu li ti uvjeti ispunjeni.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Uredba Vijeća (EZ) od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), kako je izmijenjena. Uredba br. 659/1999 kasnije je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9.).

³ Uredba Komisije (EZ) od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2004., L 104, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.), kako je izmijenjena.

I. Pravni okvir

A. Uredba br. 659/1999

4. U članku 1. Uredbe br. 659/1999 („Definicije”) predviđeno je:

„Za potrebe ove Uredbe:

(a) ‚potpora’ znači svaka mjera koja ispunjava sve kriterije utvrđene u članku [107. stavku 1. UFEU-a];

(b) ‚zatečena potpora’ znači:

[...]

(ii) odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće;

[...]

(c) ‚nova potpora’ znači svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora, koj[i] ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene [zatečenih] potpora;”

B. Uredba br. 794/2004

5. U skladu s člankom 1. stavkom 1. Uredbe br. 794/2004 („Predmet i područje primjene”), „[tom uredbom] detaljno se utvrđuje obrazac, sadržaj i druge pojedinosti prijave i godišnjeg izvješća iz [Uredbe br. 659/1999]. Također sadržava odredbe o izračunu rokova u odnosu na sve postupke koji se odnose na državne potpore te kamatne stope na iznos povrata nezakonito dodijeljene državne potpore”.

6. U skladu s člankom 4. Uredbe br. 794/2004 („Pojednostavljeni postupak prijave za izmjene zatečenih potpora”):

„1. Za potrebe primjene članka 1. točke (c) [Uredbe br. 659/1999], izmjena zatečene potpore znači svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem. Međutim, povećanje početnog iznosa zatečenog programa potpore koje ne premašuje 20 %, ne smatra se izmjenom zatečene potpore.

2. Sljedeće izmjene zatečenih potpora prijavljuju se na pojednostavljenom obrascu prijave utvrđenom u Prilogu II.:

(a) povećanja iznosa odobrenog programa potpore koja premašuju 20 %; [...]”

II. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

7. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku proizlazi iz tužbe društava Carrefour Hypermarchés SAS (u daljnjem tekstu: Carrefour), Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep, Fnac Paris i Fnac Périphérie (u daljnjem tekstu zajedno: tužitelji), kojom zahtijevaju da se naloži povrat poreza koji je na prodaju ili najam video snimaka namijenjenih javnosti za privatno korištenje (u daljnjem tekstu: predmetni porez) društvo Carrefour platilo 2008. i 2009., a ostali tužitelji 2009., 2010. i 2011.

8. Porezom u pitanju, zajedno s prihodom od poreza na kino-ulaznice i televizijske usluge (u daljnjem tekstu zajedno: tri poreza), financira se program državne potpore za filmsku i audiovizualnu industriju (u daljnjem tekstu: predmetni program potpore). Tim programom upravlja neovisno upravno tijelo, Centre national de la cinématographie et de l'image animée (Nacionalni centar za kinematografiju i film, u daljnjem tekstu: CNC).

9. Komisija je Odlukom od 22. ožujka 2006. utvrdila da je predmetni program potpore spojiv s unutarnjim tržištem⁴. Nakon toga je, Odlukom od 10. srpnja 2007., odobrila izmjenu metode financiranja predmetnog programa potpore, kojom su, među ostalim, izmijenjena pravila o oporezivanju televizijskih usluga⁵. Komisija je Odlukom od 20. prosinca 2011. odobrila produljenje predmetnog programa potpore do 31. prosinca 2017.⁶.

10. U kolovozu 2012., Cour des comptes (Revizorski sud, Francuska) izdao je izvješće o vođenju i financiranju CNC-a⁷. U skladu s tim izvješćem, prihod od triju poreza se između 2007. i 2011. povećao za gotovo 60 %, odnosno 46,3 % nakon izvršene prilagodbe zbog računovodstvenih praksi. U skladu s tim izvješćem, glavni razlog tomu bilo je veliko povećanje prihoda od poreza na televizijske usluge, odnosno s 362 milijuna eura u 2007. na 631 milijun eura u 2011., što je prvenstveno bila posljedica izmjene u poreznoj osnovici izvršene u ožujku 2007., koju je Komisija uzela u obzir u Odluci od 10. srpnja 2007.

11. Tužitelji su prvo podnijeli tužbe pred Tribunal administratif de Montreuil (Upravni sud u Montreuilu, Francuska), koje su odbijene presudama od 19. srpnja 2012., 20. lipnja 2013. i 18. srpnja 2013. Protiv tih su presuda podnesene žalbe pred Cour administrative d'appel de Versailles (Žalbeni upravni sud u Versaillesu), koji ih je odbio presudama od 20. prosinca 2013. i 4. ožujka 2014. Glavni postupak je kasacijski postupak koji je protiv potonjih presuda pokrenut pred Conseil d'État (Državno vijeće).

12. Tužitelji tvrde, među ostalim, da je Cour administrative d'appel de Versailles (Žalbeni upravni sud u Versaillesu) pogriješio ne zaključivši da povećanje prihoda predstavlja povećanje iznosa programa potpore koje premašuje 20 % u smislu članka 4. Uredbe br. 794/2004. Stoga navode da se trebala podnijeti nova prijava u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.

13. S druge strane, ministre des Finances et des Comptes publics (ministar financija i javnih računa, Francuska) smatra da dodatna prijava nije bila potrebna, jer nije bilo nikakvih promjena koje bi utjecale na sadržaj izvornog programa. Osim toga, tvrdi da promjene, ako ih ima, treba ocjenjivati s obzirom na potporu koja je korisnicima doista dodijeljena, a ne s obzirom na povećanje namjenskih sredstava, koje je moguće pohraniti u CNC-ovu rezervu ili koje država može prisvojiti.

14. Budući da je dvojio u vezi s pravilnim tumačenjem članka 108. stavka 3. UFEU-a i članka 4. Uredbe br. 794/2004, sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„(1) U kontekstu programa potpore koji se financira iz namjenskih sredstava, pri čemu je država članica pravodobno, prije njihove provedbe, prijavila pravne izmjene koje imaju bitan učinak na taj program, a osobito one koje se odnose na način njegovog financiranja, predstavlja li znatno

4 Odluka Komisije C(2006)832 *final* od 22. ožujka 2006., državna potpora NN 84/2004 i N 95/2004 – Francuska, programi potpore za filmsku i audiovizualnu industriju, str. 127.

5 Odluka Komisije C(2007)3230 *final* od 10. srpnja 2007., državna potpora N 192/2007 – Francuska, izmjena programa potpore NN 84/2004, t. 20.

6 Odluka Komisije C(2011)9430 *final* od 20. prosinca 2011., državna potpora SA.33370 (2011/N) – Francuska, produljenje programa potpore za filmsku i audiovizualnu industriju

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*” (Komunikacija financijskoj komisiji Senata: vođenje i financiranje CNC-a. Poslovne godine 2007. do 2011.), kolovoz 2012.

povećanje prihoda od porezâ namijenjenih financiranju tog programa, u odnosu na predviđanja koja su dostavljena [Komisiji], bitnu izmjenu u smislu [članka 108. UFEU-a], koja bi zahtijevala novu prijavu?

- (2) Kako se u tom istom kontekstu primjenjuje navedeni članak 4. [Uredbe br. 794/2004], na temelju kojeg se povećanje početnog iznosa zatečenog programa potpore koje premašuje 20 % smatra izmjenom tog programa potpore, a osobito:
- (a) kako se primjenjuje u vezi s obvezom iz članka [108. stavka 3. UFEU-a] da se program potpore Komisiji unaprijed prijavi?
 - (b) ako je zbog premašenja praga od 20 % početnog iznosa zatečenog programa potpore u smislu članka 4. [Uredbe br. 794/2004] potrebna nova prijava, treba li taj prag ocijeniti u odnosu na iznos sredstava namijenjenih programu potpore ili u odnosu na sredstva koja su stvarno dodijeljena korisnicima, ne uključujući iznose zadržane u obliku rezervi ili one koji su bili predmet davanja u korist države?
 - (c) pod pretpostavkom da poštovanje praga od 20 % treba ocijeniti u odnosu na sredstva namijenjena programu potpore, treba li takvu ocjenu izvršiti usporedbom ukupnog iznosa sredstava navedenog u odluci o odobrenju s ukupnim iznosom koji je tijelo koje upravlja namjenskim sredstvima poslije dodijelilo za sve potpore ili usporedbom gornjih iznosa prijavljenih za svaku kategoriju potpora navedenu u toj odluci s proračunskom stavkom toga tijela?"

15. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelji, francuska, grčka i talijanska vlada te Komisija. Tužitelji, francuska vlada i Komisija iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 21. rujna 2017.

III. Analiza

A. Dopuštenost

16. Talijanska vlada smatra da bi prethodna pitanja mogla biti hipotetska te stoga nedopuštena, kao prvo, zato što valjanost Komisijinih odluka od 22. ožujka 2006., 10. srpnja 2007. i 20. prosinca 2011. (u daljnjem tekstu: Komisijine odluke) nije dovedena u pitanje te, kao drugo, zbog nepostojanja veze između predmetnog poreza i novčanih sredstava isplaćenih na temelju predmetnog programa potpore.

17. Ne dijelim zabrinutosti koje je izrazila talijanska vlada.

18. Za pitanja koja se odnose na pravo Unije vrijedi pretpostavka relevantnosti. Odluku o prethodnom pitanju nacionalnog suda moguće je odbiti samo ako je očito da zahtijevano tumačenje prava Unije nije vezano uz stvarno stanje ili uz predmet glavnog postupka, ako je problem hipotetske naravi ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su mu potrebni da bi pružio koristan odgovor na postavljena pitanja⁸.

19. Što se tiče prve zabrinutosti koju je ta vlada istaknula, činjenica da protiv Komisijinih odluka o predmetnim programima nije podnesena tužba za poništenje ne čini predmet hipotetskim. Čak i pod pretpostavkom da tužitelji svojom tužbom nastoje zaobići te odluke, sud koji je uputio zahtjev nije dovodio u pitanje njihovu valjanost. Te su odluke, stoga, i dalje obvezujuće⁹.

⁸ Presuda od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 25. i navedena sudska praksa

⁹ Presuda od 13. veljače 2014., Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, t. 23. i navedena sudska praksa

20. Što se tiče druge zabrinutosti, iako je točno da sud koji je uputio zahtjev nije, kako se čini, zauzeo stajalište o pitanju je li prihod od predmetnog poreza nužno namijenjen financiranju predmetnog programa potpore, to se ne može isključiti. Stoga, meni nije očito da su prethodna pitanja hipotetska¹⁰.

21. Zahtjev za prethodnu odluku je stoga dopušten.

B. Prvo pitanje

1. Uvodna zapažanja

22. Unatoč mojim zapažanjima u pogledu dopuštenosti ovog zahtjeva za prethodnu odluku, ostaje činjenica da se pitanja koja je uputio Conseil d'État (Državno vijeće) mogu shvatiti na nekoliko načina.

23. U skladu s *prvim tumačenjem* prvog prethodnog pitanja, ono se, barem implicitno, odnosi na uvodno pitanje spadaju li tri poreza u područje primjene pravila o državnim potporama (u daljnjem tekstu: prvo tumačenje). Naime, iako je tekst prvog prethodnog pitanja moguće, s jedne strane, shvatiti tako da potvrđuje stajalište da sud koji uputio zahtjev smatra da to jest slučaj, pitanje 2.(b), s druge strane, tu pretpostavku dovodi u pitanje jer se u njemu pravi razlika između sredstava namijenjenih potpori (ili, drugim riječima, ostvarenih poreznih prihoda) i sredstava dodijeljenih na ime potpore. U svakom slučaju, prvo tumačenje pada na pamet uzimajući u obzir narav spora pred sudom koji je uputio zahtjev. U tom pogledu, francuska i talijanska vlada smatraju da tri poreza ne spadaju u područje primjene tih pravila.

24. *Drugo tumačenje* prvog prethodnog pitanja moglo bi biti da sud koji je uputio zahtjev zapravo smatra da tri poreza ne spadaju u područje primjene pravila o državnim potporama, ali ipak želi doznati predstavlja li znatno povećanje poreznih prihoda namijenjenih financiranju odobrenog programa potpora, u odnosu na procjene dostavljene u okviru prijave, izmjenu tog programa koja pak stvara obvezu prijave na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, iako uvjeti tog programa nisu mijenjani (u daljnjem tekstu: drugo tumačenje).

25. Naposljetku, moguće je i *treće tumačenje* prvog prethodnog pitanja. U skladu s tim tumačenjem, sud koji je uputio zahtjev smatra da tri poreza spadaju u područje primjene pravila o državnim potporama. S obzirom na to, želi doznati predstavlja li znatno povećanje poreznih prihoda namijenjenih financiranju odobrenog programa potpore, u odnosu na procjene dostavljene u okviru prijave, izmjenu tog programa koja pak stvara obvezu prijave na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, iako uvjeti tog programa nisu mijenjani (u daljnjem tekstu: treće tumačenje).

26. U nastavku ću se osvrnuti na sva tri tumačenja prvog prethodnog pitanja iz te odluke. U tom pogledu, kako je Komisija priznala na raspravi, prihvaćanje trećeg tumačenja prvog prethodnog pitanja pretpostavlja da tri poreza doista spadaju u područje primjene pravila o državnim potporama.

¹⁰ Usporediti s presudom od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764 (u daljnjem tekstu: Régie Networks), koju je donijelo veliko vijeće, t. 48. do 50., a odnosila se na valjanost odluke kojom je Komisija odobrila francuski program potpore za radijsko emitiranje.

2. Prvo tumačenje: kada porezi spadaju u područje primjene pravila UFEU-a o državnim potporama?

27. Porezi ne spadaju u područje primjene pravila UFEU-a o državnim potporama, osim ako predstavljaju način financiranja mjere potpore, u smislu da su njezin sastavni dio. Da bi porez bio sastavni dio mjere potpore, mora postojati nužna namjenska veza između poreza i potpore utemeljena na relevantnim nacionalnim propisima, u smislu da je porezni prihod nužno namijenjen financiranju potpore i izravno utječe na njezinu visinu i posljedično na ocjenu spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem¹¹.

28. Primjerice, povećanje poreza od kojeg su neki poduzetnici oslobođeni ne može se osporavati na temelju pravila o državnim potporama ako prihod od tog povećanja poreza nema izravan utjecaj na isplaćena novčana sredstva¹². Osim toga, kada nadležna tijela imaju, u skladu s primjenjivim zakonodavstvom, diskreciju pri određivanju namjene poreznog prihoda, taj prihod nema izravan utjecaj na iznos potpore jer ga se može upotrijebiti za financiranje drugih mjera predviđenih tim zakonodavstvom koje se ne odnose na državne potpore¹³. Slično tomu, kada je u nacionalnom zakonodavstvu jednostavno naveden, unutar određenog raspona, iznos koji će se korisnicima isplatiti, neovisno o prihodima od poreza kojim se taj iznos financira, a koji nadležna tijela potom na diskrecijskoj osnovi pojedinačno određuju, ne postoji veza između poreznog prihoda i isplaćenog iznosa¹⁴. Nasuprot tomu, izravan utjecaj poreza na iznos potpore nije moguće isključiti ako tijelo odgovorno za njezinu isplatu nije ovlašteno sredstva namijeniti za druge svrhe pored potpore¹⁵.

29. S obzirom na navedeno, ako tri poreza nisu sastavni dio predmetnog programa potpore, pitanje predstavlja li povećanje prihoda izmjenu zatečene potpore postaje nebitno.

30. Francuska vlada priznaje da u francuskom pravu postoji obvezujuća odredba koja zahtijeva da se prihodi od triju poreza namijene predmetnom programu potpore¹⁶. Međutim, ta vlada ne smatra da prihod od tih poreza ima izravan i automatski utjecaj na iznose koji se plaćaju na temelju tog programa.

31. Kao *prvo*, francuska vlada smatra da Odluka Komisije od 22. ožujka 2006. upućuje na to da je Komisija imala jednako stajalište s obzirom, među ostalim, na to da su dostavljene brojke bile procjene i da Komisija nije pratila razvoj prihoda iako je od francuskih tijela zatražila da joj dostavljaju godišnja izvješća o novčanim sredstvima koja se isplaćivalo na temelju predmetnog programa potpore.

32. Kao *drugo*, ta vlada tvrdi da neto prihod od triju poreza nije u cijelosti namijenjen financiranju predmetnog programa potpore. U skladu s primjenjivim francuskim propisima¹⁷, Parlament (Parlament, Francuska) može izmijeniti način na koji se prihodi od tih poreza raspoređuju CNC-u ili pak ukinuti takvu praksu te ih redistribuirati nazad u opći proračun francuske države, primjerice, tako da predvidi gornji prag sredstava namijenjenih CNC-u (u daljnjem tekstu: *écarterement*). Osim toga, ako uravnoteženi proračun CNC-a pokazuje da postoji višak prihoda u odnosu na rashode, taj višak odlazi u rezervu. Nasuprot tomu, ako je proračun za određenu godinu negativan, CNC može uzeti novac iz te rezerve.

11 Vidjeti presudu od 10. studenoga 2016., DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija, C-449/14 P, EU:C:2016:848, t. 65. i 68. i navedenu sudsku praksu te, općenito, čimbenike koje je nezavisni odvjetnik L. A. Geelhoed naveo u svojem mišljenju u predmetu Streekgewest, C-174/02, EU:C:2004:124, t. 35. Primjerice, u predmetu koji je doveo do presude od 27. studenoga 2003., Enirisorse, C-34/01 do C-38/01, EU:C:2003:640, t. 11., korisniku su se u skladu s primjenjivim zakonskim pravilima morale isplatiti dvije trećine prihoda od odnosnih pristojbi.

12 U tom pogledu, vidjeti presudu od 13. siječnja 2005., Streekgewest, C-174/02, EU:C:2005:10, t. 27. i 28., i presudu od 10. studenoga 2016., DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija, C-449/14 P, EU:C:2016:848, t. 73.

13 U tom pogledu, vidjeti presudu od 13. siječnja 2005., Pape, C-175/02, EU:C:2005:11, t. 16.

14 U tom pogledu, vidjeti presudu od 27. listopada 2005., Distribution Casino France i dr., C-266/04 do C-270/04, C-276/04 i C-321/04 do C-325/04, EU:C:2005:657, t. 52.

15 Vidjeti presudu Régie Networks, t. 104.

16 Francuska vlada upućuje na članke L. 115-1 do L. 116-5 Code du cinema et de l'imageanimée (Zakon o kinematografiji i filmu).

17 Francuska vlada upućuje na članak 34. Loi organique n° 2010-1657, du 1^{er} août, relative aux lois de finances (Organski zakon br. 2001-692 od 1. kolovoza 2001. o proračunu, JORF br. 177 od 2. kolovoza 2001., str. 12480., br. 1).

33. Kao *treće*, prihodi od triju poreza nisu isključivo namijenjeni predmetnom programu potpore, jer ih CNC može namijeniti za druge svrhe, uključujući za operativne troškove.

34. Kao *četvrto*, najveći godišnji iznos potpore koji je moguće isplatiti na temelju predmetnog programa potpore ne ovisi o iznosu prihoda ostvarenog trima porezima, kako pokazuju godišnja izvješća koja je francuska vlada podnijela Komisiji. U vezi s time, i drugi prihodi služe financiranju predmetnog programa potpore, kao što su naknade koje CNC prima za vođenje filmskog i audiovizualnog registra i za izdavanje kinematografske dozvole, poslovna uštedovina i državne subvencije.

35. Kao *peto*, potpora se isplaćuje u skladu s objektivnim kriterijima koji ne ovise o prihodima koji su ostvareni trima porezima, a opisani su u Odluci od 22. ožujka 2006.

36. Što se tiče prvog argumenta francuske vlade, ako smatra da porez čini sastavni dio planiranog programa potpore, Komisija mora taj porez uzeti u obzir kada ocjenjuje spojivost tog programa s unutarnjim tržištem. Komisija prvonavedeno pitanje, odnosno jesu li tri poreza bila sastavni dio predmetnog programa potpore, nije izričito razmatrala u svojim odlukama od 22. ožujka 2006. i 10. srpnja 2007. (u pogledu potonjeg pitanja spojivosti, vidjeti točke 61. do 65. u nastavku). Na raspravi je navela da se to podrazumijeva. Međutim, je li to točno (ili prikladno) ionako je nebitno, s obzirom na to da se pitanje čini li porez sastavni dio mjere potpore odnosi na pojam „potpora” te stoga, kao takvo, ne ovisi o stajalištu koje Komisija o tome ima, jer to stajalište ne obvezuje Sud.

37. Što se tiče četvrtog argumenta, činjenica da je predmetni program potpore moguće sufinancirati i iz drugih izvora ne znači da tri poreza nisu sastavni dio predmetnog programa potpore.

38. Međutim, ostale argumente francuske vlade potrebno je ozbiljno razmotriti. Iako pojam „porez koji je sastavni dio mjere potpore” predstavlja autonoman pojam prava Unije koji ne ovisi o pristupu u nacionalnom pravu¹⁸, te Sud stoga može taj pojam sâm ispitati i primijeniti na okolnosti glavnog postupka¹⁹, čini mi se, kako je na raspravi potvrđeno, da te argumente nije moguće potvrditi ili opovrgnuti bez dodatne analize i ocjene pravnog i činjeničnog stanja u Francuskoj. U okviru ovog postupka, za to je potrebno sudjelovanje suda koji je uputio zahtjev. Ako se taj sud slaže s opisom triju poreza koji je pružila francuska vlada, tada neću smatrati da oni čine sastavni dio predmetnog programa potpore²⁰.

39. U vezi s time, Komisija je na raspravi zauzela stajalište da je, nasuprot stanju kakvo je postojalo tijekom relevantnog razdoblja, veza između triju poreza i predmetnog programa potpore bila prekinuta u nekom neodređenom trenutku nakon tog razdoblja jer su nadležna francuska tijela prikupljene porezne prihode više puta povukla u proračun. Osim toga, Komisija je odbacila relevantnost CNC-ove mogućnosti da porezne prihode spremi u rezervu, jer je spremanje sredstava u rezervu smatrala odgođenim plaćanjem potpore koje nije utjecalo na vezu između triju poreza i programa potpore.

40. Međutim, ti me argumenti ne navode na zaključak da tri poreza čine sastavni dio predmetnog programa potpore. Upravo suprotno.

18 U tom pogledu, vidjeti presudu od 16. listopada 2013., TF1/Komisija, T-275/11, neobjavljenu, EU:T:2013:535, t. 47.

19 Vidjeti, primjerice, presudu Régie Networks, t. 112.

20 Osobito vidjeti presudu od 10. studenoga 2016., DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija, C-449/14 P, EU:C:2016:848, t. 70. i 71., u kojoj je Sud zaključio da porezne mjere nisu dio potpore ako se višak poreznih prihoda kojima se financira program potpore javnoj televizijskoj i radijskoj postaji uplaćuje u opći proračun i, s druge strane, ako je država obvezna pokriti troškove ako nema dovoljno odnosnih poreznih prihoda.

41. Kao prvo, u vremenskom smislu, nedosljedno je, što Komisija u biti čini, spremanje poreznih prihoda u rezervu odbaciti kao puko odgođeno plaćanje – čime se relevantno razdoblje *de facto* potencijalno proširuje i nakon 2011. – a istovremeno odlučujući naglasak staviti na trenutak nakon relevantnog razdoblja kada je nadležno francusko tijelo za proračun počelo redovito te prihode prisvajati za opći proračun. Umjetnim se čini i razlikovanje između spremanja poreznih prihoda u CNC-ovu rezervu i njihova prisvajanja za proračun. Nije nemoguće da je prvonavedeno tek sekvencijski prethodilo potonjem, što znači da te dvije radnje nisu bile toliko različite koliko Komisija smatra. Osim toga, Komisija nije objasnila zašto je relevantno praviti razliku između izvršavanja ovlasti prisvajanja poreznih prihoda u proračun i posjedovanja same te ovlasti.

42. Kao drugo, činjenica da je Komisija na raspravi istaknula da je kasnije došlo do prekida veze između prihoda ostvarenih trima porezima i iznosa koji su isplaćeni na temelju predmetnog programa potpore potvrđuje lažnu korelaciju. Ako porez doista čini sastavni dio određenog programa potpore, ta se veza ne može prekinuti osim ako se promijene pravila kojima je uređena²¹. To se nije dogodilo u predmetnom slučaju.

43. Naposljetku, nije moguće prihvatiti tvrdnju, koju je Komisija iznijela na raspravi, da zahtjev iz sudske prakse u skladu s kojim odnosni porez mora imati izravan utjecaj na iznos potpore ne treba usko tumačiti, nego na način koji jamči njegovu djelotvornost. Naime, kako je navedeno u gornjoj točki 27., opće je pravilo da se odredbe o državnim potporama ne odnose na poreze. Međutim, postoji iznimka u pogledu poreza koji čine sastavni dio programa potpore. Stoga, Komisijino tumačenje predstavlja široko tumačenje te iznimke, a usko tumačenje glavnog pravila.

44. Sukladno tomu, u pogledu prvog tumačenja prvog prethodnog pitanja, smatram da povećanje poreznih prihoda predviđenih za financiranje programa potpore ne spada u područje primjene pravila UFEU-a o državnim potporama, ako taj porez, iako se može namijeniti financiranju programa potpore, nema izravni utjecaj na isplaćeni iznos. Na sudu koji je uputio zahtjev je da to potvrdi u glavnom postupku.

3. Drugo tumačenje: treba li znatno povećanje prihoda od poreza koji nije sastavni dio programa potpore, u odnosu na procjene dostavljene u okviru prijave tog programa, smatrati izmjenom zatečene potpore, što je potrebno unaprijed prijaviti u skladu s pravilima o državnim potporama?

45. Drugo tumačenje prethodnog pitanja temelji se na pretpostavci da tri poreza nisu sastavni dio predmetnog programa potpore.

46. U tom slučaju, odgovor na prvo prethodno pitanje, kako je shvaćeno u okviru drugog tumačenja, izravno bi proizašao iz stajališta zauzetog o prvom tumačenju.

47. Naime, ako sâm porez ne spada u područje primjene pravila o državnim potporama, to vrijedi i za znatno povećanje prihoda od tog poreza, neovisno o dostavljenim procjenama.

²¹ Komisija se na raspravi pozvala na naslov poglavlja II. izvješća Revizorskog suda (vidjeti gornju točku 10.), u skladu s kojim „*Le CNC a tiré profit du dynamisme de sesressources pour étendres aides*” (CNC je koristio dinamičnost vlastitih sredstava da bi dodjeljivao potporu), ali rečenica koja se odmah nastavlja na taj naslov glasi: „*L’augmentation des recettes de l’établissement ne s’est pas traduite par une augmentation proportionnelle des aides*” (povećanje CNC-ovih prihoda nije rezultiralo odgovarajućem proporcionalnom povećanju potpore).

4. Treće tumačenje: treba li znatno povećanje prihoda od poreza koji je sastavni dio programa potpore, u odnosu na procjene dostavljene u okviru prijave tog programa, smatrati izmjenom zatečene potpore, što je potrebno unaprijed prijaviti u skladu s pravilima o državnim potporama?

48. Treće tumačenje prvog prethodnog pitanja zahtijeva dublje razmatranje. Ono se u biti odnosi na obvezu država članica da, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, prijave izmjene zatečenih mjera potpore, koju ću razmotriti u nastavku.

a) Obveza država članica da prijave izmjene zatečene potpore i da ih ne primjenjuju dok ne budu odobrene

49. Obveza država članica da prijave mjere i suzdrže se od njihove primjene odnosi se, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, na „planove za dodjelu ili izmjenu potpora”. UFEU-om su predviđeni različiti postupci ovisno o tome je li potpora zatečena ili nova. Dok se, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, „planove za dodjelu ili izmjenu potpora”, ili novu potporu, mora prijaviti Komisiji te ih se ne smije primjenjivati do donošenja konačne odluke u tom postupku, stavkom 1. tog članka je predviđena mogućnost zakonite primjene zatečenih potpora dok Komisija ne utvrdi da su nespojive²².

50. Budući da samo u pogledu nove potpore postoji obveza prijave mjere i njezine neprimjene, ključno je znati predstavlja li određena mjera zatečenu ili novu potporu²³. Vijeće je u članku 1. Uredbe br. 659/1999 „novu potporu” definiralo negativnom formulacijom kao potporu koja nije zatečena potpora, istaknuvši da uključuje i „izmjene zatečenih potpora”. Nije dano nikakvo pojašnjenje o tome što su takve izmjene.

b) Što su „izmjene zatečenih potpora”?

51. Komisija je u članku 4. stavku 1. Uredbe br. 794/2004 navela da izmjenom zatečene potpore smatra „svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem”. Čini se da ta definicija proizlazi iz ranije sudske prakse²⁴. Prisutna je i u nedavnoj sudskoj praksi Suda²⁵.

22 Vidjeti presudu od 29. studenoga 2012., Kremikovtzi, C-262/11, EU:C:2012:760, t. 49. i navedenu sudsku praksu. Također vidjeti Fenger, N., „The Distinction between New and Existing State Aid”, European Law Reporter br. 5 [2012], str. 147.

23 U pogledu zasebnog pitanja o utjecaju nove mjere potpore na zatečenu potporu, vidjeti, među ostalim, presudu od 25. listopada 2017., Komisija/Italija, C-467/15 P, EU:C:2017:799, koja se odnosila na odobreni program potpore u pogledu kojeg nije bilo dvojbi da sporna mjera u tom predmetu treba smatrati novom potporom. Također vidjeti presudu od 30. travnja 2002., Vlada Gibraltara/Komisija, T-195/01 i T-207/01, EU:T:2002:111, t. 111.

24 Vidjeti presudu od 30. travnja 2002., Vlada Gibraltara/Komisija, T-195/01 i T-207/01, EU:T:2002:111, t. 111. Također vidjeti presudu od 9. listopada 1984., Heineken Brouwerijen, 91/83 i 127/83, EU:C:1984:307, t. 21. Nekoliko nezavisnih odvjetnika i odvjetnica izrazilo je svoja stajališta o pitanju kada se radi o izmjenama zatečenih potpora: vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Trabucchia u predmetu Van der Hulst, 51/74, EU:C:1974:134, str. 105.; mišljenje nezavisnog odvjetnika J-P. Warnera u predmetu McCarren, 177/78, EU:C:1979:127, str. 2204.; mišljenje nezavisne odvjetnice S. Rozès u predmetu Apple i Pear Development Council, 222/82, EU:C:1983:229, str. 4134.; mišljenje nezavisnog odvjetnika G. F. Mancinija u predmetu Heineken Brouwerijen, 91/83 i 127/83, EU:C:1984:235, t. 5.; i mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu Italija i Sardegna Lines/Komisija, C-15/98 i C-105/99, EU:C:2000:203, t. 62. do 65. Također vidjeti Sinnave, A., u Heidenhain, M. (urednik), *European State Aid Law*, Beck, München, 2010., str. 586., t. 29.

25 Vidjeti presude od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 90.; od 20. ožujka 2014., Rouse Industry/Komisija, C-271/13 P, neobjavljena, EU:C:2014:175, t. 31. do 38., i od 26. listopada 2016., DEI/Komisija, C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 46. i 47. Također vidjeti rješenje od 22. ožujka 2012., Italija/Komisija, C-200/11 P, neobjavljeno, EU:C:2012:165, t. 30. i 31., u kojoj je Sud uputio samo na drugu rečenicu stavka 1. članka 4. Uredbe br. 794/2004.

52. Prije nego što je Komisija usvojila tu odredbu, Sud je sâm odredio od čega se takve izmjene sastoje. U temeljnoj presudi u pogledu tog pitanja, *Namur-Les assurances du crédit*²⁶, Sud je zaključio da „na pitanje radi li se o novoj potpori ili o izmjeni zatečene potpore *nije moguće odgovoriti s obzirom na razmjer potpore ili, osobito, njezin novčani iznos* u bilo kojem trenutku poslovanja poduzetnika ako je potpora uvedena ranijim zakonskim odredbama koje nisu izmijenjene”. Sud je potom istaknuo da „na pitanje predstavlja li potpora novu potporu ili izmjenu zatečene potpore treba odgovoriti *s obzirom na odredbe kojima je uvedena*”²⁷.

53. S obzirom na navedeno, odgovor na pitanje predstavlja li određena mjera „izmjenu zatečene potpore” ovisi o odgovoru na tri pitanja. Kao prvo, kojom je nacionalnom mjerom zatečena potpora dodijeljena? Možda se radi o zakonu, kao u predmetu *Namur-Les assurances du crédit*, javnom ugovoru²⁸ ili nečem trećem. Kao drugo, je li nacionalna mjera mijenjana? Kao treće, ako jest, je li ta izmjena bila čisto formalna ili administrativna?

54. To zadnje pitanje obično je najkontroverznije. Međutim, sudska praksa predviđa određene smjernice: s jedne strane, proširenja odobrenog programa potpore, bilo u smislu njegova trajanja²⁹ ili u smislu njegovih korisnika³⁰, neizbježno utječu na sadržaj zatečene potpore te predstavljaju njezinu izmjenu. S druge strane, ako je navodna izmjena složena, potrebno je provesti dublju analizu³¹.

55. Međutim, čini se da je u svim slučajevima potreban određeni oblik državne intervencije kojim se mijenja zatečena mjera potpore³².

56. S obzirom na navedeno, očito je da se na pitanje predstavlja li neka mjera „izmjenu zatečene potpore” ne može odgovoriti ne uzimajući u obzir pravni instrument kojim je mjera zatečene potpore odobrena. Osim kada je odnosna mjera potpore usvojena prije stupanja na snagu Ugovorâ ili pristupanja Europskoj uniji odnosno države članice, polazna točka u ocjeni predstavlja li određena okolnost „izmjenu zatečene potpore” (te stoga događaj koji je potrebno prijaviti) obično će biti odluka

26 Presuda od 9. kolovoza 1994., *Namur-Les assurances du crédit*, C-44/93, EU:C:1994:311, koju je donijelo veliko vijeće (u daljnjem tekstu: *Namur-Les assurances du crédit*)

27 Presuda *Namur-Les assurances du crédit*, t. 28. do 31. (moje isticanje)

28 Vidjeti, primjerice, presudu Suda EFTA-e od 22. kolovoza 2011., *Konkurrenten.no/Nadzorno tijelo EFTA-e, E-14/10*, izvješće Suda EFTA-e [2011.] str. 268.

29 Osobito vidjeti presude od 9. lipnja 2011., *Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija*, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 82.; od 13. lipnja 2013., *HGA i dr./Komisija*, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 93. i 94.; od 4. prosinca 2013., *Komisija/Vijeće*, C-111/10, EU:C:2013:785, t. 58.; od 4. prosinca 2013., *Komisija/Vijeće*, C-121/10, EU:C:2013:784, t. 59.; i od 26. listopada 2016., *DEI/Komisija*, C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 58. i 59. Također vidjeti presudu od 9. rujna 2009., *Diputación Foral de Álava i dr./Komisija*, T-227/01 do T-229/01, T-265/01, T-266/01 i T-270/01, EU:T:2009:315, t. 232. i 233. (potvrđena presudom u žalbenom postupku od 28. srpnja 2011., *Diputación Foral de Vizcaya/Komisija*, C-471/09 P do C-473/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:521).

30 Vidjeti, među ostalim, presude od 19. listopada 2005., *Freistaat Thüringen/Komisija*, T-318/00, EU:T:2005:363, t. 195., 232., 247. i 281., i od 11. srpnja 2014., *Telefónica de España i Telefónica Móviles España/Komisija*, T-151/11, EU:T:2014:631, t. 64.

31 Vidjeti, primjerice, presudu od 20. ožujka 2014., *Rousse Industry/Komisija*, C-271/13 P, neobjavljenu, EU:C:2014:175, t. 36. i 37., u kojoj se smatralo da stav bugarskih tijela pri naplati duga nije bio dovoljan te da je stoga doveo do izmjene zatečene potpore. Također vidjeti presudu od 26. studenoga 2015., *Comunidad Autónoma del País Vasco i Itelazpi/Komisija*, T-462/13, EU:T:2015:902, t. 149. i 150. (žalbeni postupak je u tijeku pred Sudom; vidjeti spojene predmete C-66/16 P do C-69/16 P, *Comunidad Autónoma del País Vasco i Itelazpi i dr./Komisija*), koja se odnosila na prelazak s analognog na digitalno emitiranje u većini Kraljevine Španjolske.

32 Vidjeti, primjerice, presude od 30. siječnja 2002., *Keller i Keller Meccanica/Komisija*, T-35/99, EU:T:2002:19, t. 61. i 62.; od 4. ožujka 2009., *Tirrenia di Navigazione i dr./Komisija*, T-265/04, T-292/04 i T-504/04, neobjavljenu, EU:T:2009:48, t. 124., i od 16. prosinca 2010., *Nizozemska/Komisija*, T-231/06 i T-237/06, EU:T:2010:525, t. 187.

Komisije kojom je ta mjera odobrena³³. Kao procjenitelj državnih potpora, Komisija može, u skladu s člankom 7. stavkom 4. Uredbe br. 659/1999, njihovo odobrenje podvrgnuti određenim uvjetima. Ako potpora isplaćena na temelju odobrenog programa potpore ne ispunjava uvjete iz Komisijine odluke kojom je taj program odobren, isplaćenu potporu mora se smatrati novom potporom³⁴.

c) *Zauzeto stajalište*

57. U skladu s trećim tumačenjem prvog prethodnog pitanja, Sud mora riješiti pitanje predstavlja li znatno povećanje poreznih prihoda kojima se financira odobreni program potpore izmjenu tog programa u smislu članka 108. stavka 3. UFEU-a, iako zakonska i regulatorna osnova te potpore nije mijenjana.

58. Tužitelji i Komisija smatraju da je to slučaj u predmetnom postupku. Svoje stajalište prije svega temelje na članku 4. stavku 2. točki (a) Uredbe br. 794/2004.

59. Nasuprot tomu, tri vlade koje su intervenirale u postupak zauzimaju suprotno stajalište. Grčka i talijanska vlada pozivaju se, osobito, na presudu Namur-Les assurances.

60. Slažem se s tim vladama.

61. Kako je ranije navedeno, pretpostavka kojom se Sud mora voditi u odgovoru na prvo pitanje, kako je shvaćeno u okviru trećeg tumačenja, jest da predmetni porezni prihod, uključujući njegovo povećanje, čini sastavni dio predmetnog programa potpore. U tim okolnostima, Komisija mora te poreze uzeti u obzir kada ocjenjuje predmetni program potpore nakon što je prijavljen, kako bi zauzela stajalište o njegovoj spojivosti s unutarnjim tržištem³⁵.

62. Čini se da je Komisija to učinila u predmetnom slučaju.

63. U Odluci Komisije od 22. ožujka 2006., kojom je predmetni program potpore izvorno odobren, u bitnome je navedeno da će se predmetni porez i porez na televizijske usluge temeljiti na ostvarenom prihodu, dok će se porez na kino-ulaznice temeljiti na posjećenosti kino dvorana i broju registriranih dolazaka³⁶. Komisija je program odobrila na temelju obveze koju su francuska tijela preuzela da će „provesti prilagodbe koje bi mogle biti potrebne radi usklađivanja s razvojem pravila o državnim potporama filmskoj i audiovizualnoj industriji nakon 30. lipnja 2007.“. Odobrenje je uvjetovano podnošenjem godišnjeg izvješća o načinu primjene prijavljenih mjera³⁷.

64. Nakon donošenja te odluke, francuska tijela su Komisiji prijavila izmjenu poreza na televizijske usluge, kojom je povećan broj poreznih obveznika i proširena porezna osnovica. Komisija je, u skladu s pravilima o državnim potporama, tu izmjenu odobrila Odlukom od 10. srpnja 2007. (vidjeti gornju točku 9.). U toj je odluci procijenjeno da bi najveće godišnje povećanje prihoda namijenjenih predmetnom programu potpore u razdoblju od 2009. do 2011., koje bi ta izmjena donijela, moglo

33 Vidjeti, primjerice, presude od 10. svibnja 2005., Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2005:275, t. 65. i 66. (u pogledu uredbe Vijeća), i od 20. svibnja 2010., Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, t. 28. do 41., i 47. Vidjeti također presudu od 25. listopada 2017., Komisija/Italija, C-467/15 P, EU:C:2017:799, t. 37. do 44.

34 Vidjeti presudu od 5. listopada 1994., Italija/Komisija, C-47/91, EU:C:1994:358, t. 26. Unatoč tomu, pitanje predstavlja li određena mjera „izmjenu zatečene potpore“ ne preklapa se nužno s pitanjem je li određena mjera u skladu s uvjetima koje je Komisija odredila u odobrenom programu potpore. Iako i mjera koja nije obuhvaćena zatečenim programom potpore i izmjena zatečene potpore predstavljaju „novu potporu“, između njih postoji razlika: izmjena zatečenog programa potpore mijenja značajke tog programa, dok potpora koja nije obuhvaćena zatečenim programom potpore jednostavno je od njega odvojena. I njihovi se učinci na zatečeni program potpore (ako postoje) mogu razlikovati. Vidjeti u tom pogledu presudu od 25. listopada 2017., Komisija/Italija, C-467/15 P, EU:C:2017:799, t. 47.

35 Vidjeti u tom pogledu presudu Régie Networks, t. 113. i rješenje od 22. ožujka 2012., Italija/Komisija, C-200/11 P, neobjavljeno, EU:C:2012:165, t. 27. i navedenu sudsku praksu.

36 Vidjeti Odluku Komisije od 22. ožujka 2006, t. 24., 26. i 28.

37 *Ibid.*, izreka. U predmetnom se postupku ne navodi da francuska tijela Komisiji nisu dostavila valjano godišnje izvješće.

iznositi 16,5 milijuna eura³⁸. Komisija je utvrdila da „izmjena postojećeg mehanizma, koja bi rezultirala povećanjem sredstava dostupnih predmetnoj potpore, ne može promijeniti Komisijine zaključke u pogledu spojivosti potpore sa zajedničkim tržištem, kako je navedeno u Odluci od 22. ožujka 2006.”³⁹.

65. Stoga je jasno da je Komisija u ocjeni spojivosti predmetnog programa potpore sa zajedničkim tržištem uzela u obzir očekivane prihode od triju poreza.

66. Navedeni prihod je kasnije, između 2007. i 2011., povećan za 46,3 %. Povećan je s 362 milijuna eura u 2007. na 631 milijun eura u 2011., to jest približno 67,2 milijuna eura ili više od 300 % godišnje u usporedbi s najvišom procjenom. Predstavlja li to kasnije povećanje prihoda izmjenu predmetnog programa potpore kako ga je Komisija odobrila Odlukom od 10. srpnja 2007.?

67. Mislim da ne.

68. To povećanje očito predstavlja promjenu činjeničnih okolnosti, ali ne i strukturnu izmjenu predmetnog programa potpore, jer porezi kojima se financira nisu nakon toga mijenjani. Moglo bi se reći da je predmetni program potpore, unatoč tom povećanju, sukladan uvjetima koje je Komisija odredila u izreci Odluke od 10. srpnja 2007. U svakom slučaju, izmjene zatečene potpore ne mogu se ocjenjivati s obzirom na razmjer potpore ili, osobito, njezin novčani iznos ako je potpora uvedena ranijim zakonskim odredbama koje nisu mijenjane⁴⁰. U skladu s tim, to povećanje, koliko god ono bilo, samo po sebi ne može predstavljati izmjenu zatečene potpore.

69. Komisija odgovara da države članice ne smiju olako shvatiti procjene koje dostave i da se tim podacima ne smije oduzeti pravni učinak samo zato što predstavljaju procjene.

70. Slažem se s Komisijom da se tijela države članice moraju, u skladu s obvezom lojalne suradnje koja je predviđena člankom 4. stavkom 3. UEU-a, pobrinuti da procjene koje dostave Komisiji budu što je moguće točnije. Protiv povrede te obveze moguće je podnijeti tužbu na temelju članka 258. UFEU-a. Međutim, Komisija ne može svoje stajalište temeljiti na navodnom obvezujućem učinku procjena: Sud je zaključio da procjene po definiciji sadržavaju u sebi element nesigurnosti. U biti, netočne procjene koje države članice dostave ne mogu ni utjecati na valjanost Komisijine odluke da odobri državnu potporu⁴¹.

71. Umjesto toga, kako je gore navedeno, Komisija prilikom razmatranja programa potpore koji se financira porezom ili pristojbom koji čine njegov sastavni dio mora uzeti u obzir način financiranja. Komisija potom može, u izreci svoje odluke ili u prilogu istoj, odrediti uvjet u skladu s člankom 7. stavkom 4. Uredbe br. 659/1999 u obliku gornjeg iznosa sredstava koja se mogu namijeniti odnosnom programu potpore, osobito ako smatra da bi se količina dodijeljene potpore mogla oteti kontroli. Povreda takvog uvjeta može podrazumijevati novu potporu.

72. Međutim, Komisija to nije učinila u ovom slučaju. Kako francuska vlada u biti ističe a da joj se ne proturječi, Komisija u nijednoj od svojih odluka o odobrenju nije zahtijevala praćenje razvoja prihoda od triju poreza.

38 Točka 9. Odluke od 10. srpnja 2007. U pogledu sadržaja izmjene, vidjeti točke 5. do 8.

39 Točka 20. Odluke od 10. srpnja 2007.

40 Presuda *Namur-Les assurances du crédit*, t. 28. Osim izmjene tih odredbi izvršene člankom 55. *Loi des finances* (Zakon o proračunu) iz 2009., u pogledu koje se slažem sa sudom koji je uputio zahtjev da je čisto formalne i administrativne naravi, nije spomenuta nijedna druga državna intervencija nakon Odluke Komisije od 10. srpnja 2007. koja bi bila relevantna za predmetni postupak.

41 Vidjeti presudu *Régie Networks*, t. 79. do 86., u pogledu kasnijeg povećanja sredstava namijenjenih financiranju programa potpore.

73. Ako, kako se čini da je bio slučaj u ovom predmetu, Komisija svoju odluku temelji na podacima države članice koji se pokažu netočnima, Komisija na raspolaganju ima određene mogućnosti za ispravljanje te situacije, kao što je otvaranje postupka na temelju članka 9. Uredbe br. 659/1999 za opoziv te odluke. Podredno, ako smatra da predmetni program potpore nije više spojiv s unutarnjim tržištem, može francuskim tijelima predložiti odgovarajuće mjere u okviru postupka neprestanog nadzora programa potpora, koji je predviđen člankom 108. stavcima 1. i 2. UFEU-a i poglavljem V. Uredbe br. 659/1999. Međutim, za povećanje prihoda ne može se smatrati da ga se, kao takvog, može klasificirati kao izmjenu zatečene potpore.

74. Naposljetku, za razliku od tužitelja i Komisije, ne smatram da je za odgovor na pitanje predstavlja li određena mjera izmjenu zatečene potpore u smislu članka 108. stavka 3. UFEU-a i članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999 dovoljno utvrditi je li iznos odobrenog programa potpore povećan za više od 20 % (u daljnjem tekstu: pravilo o 20-postotnom povećanju) u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 794/2004. Da bi ga se smatralo izmjenom zatečene potpore, takvo „povećanje iznosa” nužno mora biti posljedica državne intervencije koju Komisija nije odobrila. U predmetnom slučaju, Komisija je odobrila financiranje predmetnog programa potpore te ono otada nije strukturno mijenjano. Prihvatanjem pristupa koji zagovaraju tužitelji i Komisija, a u skladu s kojim potpora može nastati, kao da je riječ o partenogenezi, bez ikakvog oblika državne intervencije, pojmu „državne potpore” oduzelo bi se značenje. U krajnjem slučaju, to bi značilo da se o „izmjeni zatečene potpore” može raditi i kada nominalni iznos potpore ostane isti, ali se poveća njezina stvarna vrijednost – kao u slučaju kada se potpora isplaćuje u stranoj valuti čija se vrijednost naknadno promijeni. Međutim, postojanje takve izmjene, te stoga i potpore, ne ovisi samo o trenutnom gospodarskom kontekstu. U svakom slučaju, predmet te uredbe određivanje je formalnih praktičnih zahtjeva vezanih uz prijave državnih potpora, a ne izmjena materijalnih pravila o konceptu „državna potpora”.

75. Odluke na koje se Komisija poziva u prilog svojem stajalištu ne navode me na drugačiji zaključak. Naime, Komisija pogrešno tumači te odluke.

76. U presudi *Todaro Nunziatina & C*⁴², Sud je svoj zaključak o postojanju nove potpore temeljio *i* na povećanju iznosa sredstava namijenjenih odnosnom programu potpore za više od 50 %, što je bilo u suprotnosti s uvjetom iz odluke o odobrenju, *i* na dvogodišnjem produljenju razdoblja tijekom kojeg su se primjenjivali uvjeti za dodjelu te potpore. U predmetu *Italija/Komisija*⁴³, talijanska vlada je Komisiju obavijestila o svojoj namjeri da programu potpore koji je Komisija ranije odobrila namijeni dodatnih 10 milijuna eura (što je iznosilo 100 % tog programa potpore). Dakle, talijanska vlada je htjela aktivno intervenirati i osigurati više nego što je prvotno odobreno: očito, to je predstavljalo novu potporu. U svakom slučaju, ni jedna od tih odluka nije se odnosila na pitanja kakva Sud trenutno razmatra, odnosno je li određeni porez sastavni dio programa potpore te predstavlja li znatno povećanje poreznih prihoda kojima se financira zatečeni program potpore izmjenu tog programa ako on sâm ostane nepromijenjen.

77. U skladu s tim te neovisno o činjenici da ne vidim vezu između triju poreza i predmetnog programa potpore, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prvo prethodno pitanje:

- povećanje poreznih prihoda kojima se financira program potpore ne spada u područje primjene pravila UFEU-a o državnim potporama ako taj porez, iako se može namijeniti financiranju programa potpore, nema izravan utjecaj na iznos isplaćene potpore. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj u predmetu iz glavnog postupka;

⁴² Presuda od 20. svibnja 2010., *Todaro Nunziatina & C*, C-138/09, EU:C:2010:291, t. 47. Vidjeti također presudu od 25. listopada 2017., *Komisija/Italija*, C-467/15 P, EU:C:2017:799, t. 48., prema kojoj se odgoda plaćanja ne smije okvalificirati kao povećanje početnog proračuna sustava potpora u smislu članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004.

⁴³ Rješenje od 22. ožujka 2012., *Italija/Komisija*, C-200/11 P, neobjavljeno, EU:C:2012:165, t. 28. do 31.

- članak 108. stavak 3. UFEU-a i članak 1. točku (c) Uredbe br. 659/1999 treba tumačiti na način da, kada uvjeti programa potpore koji je odobrila Komisija nisu mijenjani, znatno povećanje prihoda od poreza kojim se financira taj program te koji je njegov sastavni dio, u odnosu na procjene dostavljene u okviru prijave tog programa, ne predstavlja izmjenu tog programa koju bi se moralo prijaviti i ne primjenjivati, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, ako Komisija u odluci o odobrenju tog programa nije odredila uvjet o ograničenju iznosa prihoda koji se tim porezom može u budućnosti ostvariti ili, u svakom slučaju, ako taj prihod ne premašuje to ograničenje.

C. Pitanje 2.(a)

78. Svojim pitanjem 2.(a), sud koji je uputio zahtjev u biti želi doznati na koji način, u okolnostima opisanima u prvom pitanju, treba primijeniti članak 4. Uredbe br. 794/2004, osobito s obzirom na obvezu država članica na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a da prijave programe potpore prije nego što ih primijene.

79. To će pitanje, koje se nastavlja na prvo pitanje, izgubiti svrhu ako Sud na prvo prethodno pitanje odgovori na način koji predlažem. Međutim, ako Sud to ne učini, moje je stajalište sljedeće.

80. Ako se odobreni program potpore izmijeni u smislu da dođe do znatnog povećanja prihoda u odnosu na izvorno dostavljene procjene, jedini mogući scenarij je da bi, kao što to u biti tvrdi Komisija, obveza prijave na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a nastala barem kada je dotična država članica postala ili trebala postati svjesna da prihodi od dotičnog poreza znatno odstupaju od procjena dostavljenih Komisiji.

81. Međutim, dopuštanje dotičnoj državi članici da ne vrši prijavu dok nije postala ili trebala postati svjesna znatnog povećanja prihoda u odnosu na procjene dostavljene Komisiji nije naročito sukladno konceptu prethodne prijave kao takvom. Dodao bih da je tumačenje članka 108. stavka 3. UFEU-a koje su tužitelji predložili, a u skladu s kojim je Komisiju potrebno samo „pravodobno obavijestiti”, pogrešno: u članku 108. stavku 3. UFEU-a jasno je navedeno da „[d]otična država članica ne primjenjuje predložene mjere sve dok se taj postupak ne okonča konačnom odlukom”. To znači da novu potporu, koja ima oblik izvorne mjere ili izmjene zatečene potpore, nije moguće primijeniti dok je Komisija ne odobri. U članku 1. točki (c) Uredbe br. 659/1999 ne pravi se razlika ovisno o tome predstavlja li „predložena mjera” izvornu mjeru ili njezinu izmjenu te je stoga takvo razlikovanje umjetno⁴⁴.

82. Osim toga, ako se trenutak u kojem je potrebno dostaviti prijavu uvjetuje svjesnošću dotične države članice, jednadžbi se dodaje subjektivan element, unatoč tomu što je pojam „državna potpora” u članku 107. stavku 1. UFEU-a objektivno definiran – u odnosu na učinke dotične državne intervencije⁴⁵. Pitanje u kojem trenutku povećanje poreznih prihoda postaje „znatno” svakako jest subjektivno.

83. U biti, rasprava iz prethodnih točaka samo potvrđuje stajalište da obveza prethodne prijave nema smisla kada se radi o znatnim povećanjima poreznih prihoda kojima se financira odobreni program potpore u odnosu na dostavljene procjene. Zato smatram, uz opasnost da se ponavljam, da obveza prethodne prijave na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a zapravo ide u prilog stajalištu da takvo povećanje ne predstavlja događaj koji je potrebno prijaviti.

⁴⁴ U tom pogledu, Sud pazi da članak 108. stavak 3. UFEU-a ne liši njegove učinkovitosti; vidjeti, primjerice, presudu od 21. listopada 2003., van Calster i dr., C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, t. 60. i 63.

⁴⁵ U tom pogledu, vidjeti presudu od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 85. i navedenu sudsku praksu.

D. Pitanje 2.(b) i (c)

84. Svojim pitanjem 2.(b) i (c), sud koji je uputio zahtjev želi doznati treba li, u kontekstu pravila o 20 -postotnom povećanju iz članka 4. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 794/2004, taj prag izračunati s obzirom na sredstva koja su općenito namijenjena programu potpore ili s obzirom na sredstva koja su doista dodijeljena korisnicima, zanemarujući pritom iznose koji su zadržani u obliku rezervi ili koje je država prisvojila (pitanje 2.(b)). Ako taj prag treba izračunati s obzirom na sredstva namijenjena programu potpore, sud koji je uputio zahtjev pita (pitanje 2.(c)) treba li ocjenu provesti usporedbom gornjeg iznosa potpore koji je Komisija odobrila odlukom s ukupnim iznosom sredstava koja su poslije namijenjena svim raznim odobrenim mjerama potpore, ili pak usporedbom gornjih iznosa prijavljenih za svaku pojedinu vrstu potpore navedenu u Komisijinoj odluci s proračunskom stavkom tijela koje upravlja potporom.

85. Ta su pitanja prilično tehničke naravi. Kao što je slučaj s pitanjem 2.(a), odgovor na pitanje 2.(b) i (c) potreban je samo ako tri poreza čine sastavni dio predmetnog programa potpore i ako znatno povećanje poreznog prihoda predstavlja izmjenju odobrenih uvjeta potpore, što, posljedično, rezultira obvezom države članice da tu izmjenju prijavi Komisiji. Ukratko bih ponudio sljedeća stajališta za slučaj da Sud bude smatrao da to jest tako.

86. Što se tiče problematike iz *pitanja 2.(b)*, iako se odnosi, formalno govoreći, na tumačenje pravila o 20 -postotnom povećanju predviđenog člankom 4. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 794/2004, ponovno je prikladno uzeti u obzir treću rečenicu stavka 3. članka 108. UFEU-a. Tom se odredbom od države članice zahtijeva da mjeru koju predlaže ne primjenjuje dok se u formalnom istražnom postupku ne donese konačna odluka. S obzirom na pretpostavku na kojoj Sud mora temeljiti svoj odgovor, odnosno da tri poreza čine sastavni dio predmetnog programa potpore, ta se zabrana primjene mjere potpore mora odnositi ne samo na stvarne isplate korisnicima na temelju programa, nego i na prethodne radnje prikupljanja prihoda kojima se program financira. Stoga, ako se odobreni program potpore financira porezom koji je sastavni dio tog programa, obveza prijave ne postoji samo u pogledu stvarnih isplata u okviru tog programa, nego i u pogledu prikupljanja sredstava za njegovo financiranje.

87. Naime, ako se poduzetnici, u uobičajenim okolnostima, ne mogu osloniti na pravila o državnim potporama da bi izbjegli plaćanje porezâ, relevantan je scenarij prema kojem tri poreza, kao sastavni dio predmetnog programa potpore, predstavljaju izravnu osnovu financiranja tog programa. S obzirom na to, do narušavanja tržišnog natjecanja koje se pravilima o državnim potporama nastoji spriječiti ne dolazi samo u trenutku dodjele potpore korisnicima na temelju predmetnog programa potpore, nego već u trenutku naplate tih poreza od poduzetnika koji su njihovi obveznici ako naplaćeni iznos ne ostane u proračunu⁴⁶. Stoga je u tom pogledu nebitna činjenica da korisnici i tužitelji nisu u međusobnom odnosu tržišnog natjecanja⁴⁷. Jedino što treba uzeti u obzir je da porezni obveznik plaća porez koji je sastavni dio mjere primijenjene u suprotnosti s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a⁴⁸.

88. Sukladno tomu, iznosi koje je CNC stavio u rezervu ili koje je francuska država prisvojila moraju se uzeti u obzir pri izračunavanju je li prag iz članka 4. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 794/2004 dosegnut.

46 Za drugačije stajalište, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice C. Stix-Hackl u predmetu Enirisorse, C-34/01 do C-38/01, EU:C:2002:643, t. 172.

47 U tom pogledu, vidjeti presudu Régie Networks, t. 91. do 93., i presudu od 28. srpnja 2011., Mediaset/Komisija, C-403/10 P, neobjavljenu, EU:C:2011:533, t. 81.

48 Vidjeti presudu od 13. siječnja 2005., Streekgewest, C-174/02, EU:C:2005:10, t. 19.

89. Naposljetku, što se tiče problematike na koju se odnosi *pitanje 2.(c)*, to se pitanje temelji na pretpostavci da se pojam „iznos” iz članka 4. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 794/2004 odnosi na stvarno utrošena sredstva, a ne na ostvareni prihod. Za slučaj da Sud potvrdi valjanost te pretpostavke, sud koji je uputio zahtjev pita treba li, kada se ispituje je li prag od 20 % dosegnut, ukupan gornji iznos sredstava potpore koji je Komisija odobrila usporediti s ukupnim sredstvima koja je nadležno tijelo namijenilo potpori, ili pak gornje iznose svake pojedine kategorije potpora navedene u Komisijinoj odluci treba usporediti s proračunskom stavkom tog tijela.

90. Moj odgovor je „oboje”.

91. Ako Komisija program potpore odobri na temelju gornjih iznosa potpore koje je država članica predložila, ti predloženi gornji iznosi dio su prijave s obzirom na koju se odobrenje mora promatrati⁴⁹. Ako prijavljeni gornji iznosi, koje je Komisija odobrila, uključuju i (viši) horizontalni gornji iznos potpore i nekoliko (nižih) vertikalnih gornjih iznosa potpore, dotična se država članica obično mora držati tih gornjih iznosa. Naravno, Komisija može, kao uvjet odobrenja, zahtijevati od države članice da podnese novu prijavu u slučaju prelaska gornjeg iznosa.

92. Prema mojemu mišljenju, isto vrijedi i u pogledu pravila o 20 -postotnom povećanju.

93. Kada su u odluci o odobrenju programa potpore određeni posebni gornji iznosi potpore, odgovor na pitanje je li došlo do povećanja sredstava namijenjenih potpori koje se mora prijaviti ne može ovisiti samo o ukupnom iznosu odobrene potpore u usporedbi s ukupnim proračunom tijela nadležnog za raspodjelu potpore. U suprotnom bi se države članice mogle naći u iskušenju da izbjegnu konkretne gornje iznose potpora koje su same prijavile.

94. Činjenica da prekoračenje posebnih (vertikalnih) gornjih iznosa potpore obično podrazumijeva manje iznose potpora, i stoga smanjeni intenzitet potpora, nego prekoračenje ukupnog (horizontalnog) praga odnosi se na ocjenu spojivosti izmjene programa potpore, a ne na postojanje (izmjene zatečene) potpore.

95. Sukladno tomu, ako Sud odluči odgovoriti na pitanje 2.(c), predlažem da na njega odgovori tako da članak 4. stavak 2. točku (a) Uredbe br. 794/2004 treba tumačiti na način da je, kada se ispituje je li prag od 20 % predviđen tom odredbom dosegnut, potrebno usporediti ukupan gornji iznos potpore koji je Komisija odredila u odluci o odobrenju programa potpore s ukupnim sredstvima koja je nadležno tijelo namijenilo potpori, dok je gornje iznose svake pojedine kategorije potpora navedene u toj odluci potrebno usporediti s proračunskom stavkom tog tijela.

E. Zahtjev za odgodu vremenskih učinaka presude

96. Francuska vlada je od Suda zatražila da odgodi vremenske učinke presude ako Sud zaključi da 20 -postotno povećanje prihoda od triju poreza namijenjenih financiranju predmetnog programa potpore, u odnosu na procjene navedene u Odluci Komisije od 10. srpnja 2007., predstavlja sadržajnu izmjenu tog programa koju je trebalo prijaviti Komisiji.

97. Ako Sud prihvati stajalište koje predlažem, ovo će pitanje postati nevažno. Unatoč tomu, ukratko ću izložiti svoje mišljenje.

98. Sud samo iznimno ograničava vremenske učinke svojih presuda. Potrebno je zadovoljiti dva temeljna kriterija prije nego što se odredi takvo ograničenje, odnosno da su zainteresirane stranke djelovale u dobroj vjeri i da postoji opasnost od ozbiljnih poremećaja⁵⁰.

49 U tom pogledu, vidjeti rješenje od 22. ožujka 2012., Italija/Komisija, C-200/11 P, neobjavljeno, EU:C:2012:165, t. 27. i navedenu sudsku praksu.

50 Presuda od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 39. i 40. i navedena sudska praksa

99. Francuska vlada u tom pogledu tvrdi, kao prvo, da francuska tijela izmjenu programa potpore nisu prijavila zbog objektivne i izražene nesigurnosti u pogledu opsega svoje obveze da dostave prijavu, čemu je Komisija uvelike doprinijela. Kao drugo, francuska vlada ističe velik broj pravnih odnosa čiji su učinci već nestali, a koji su bili u dobroj vjeri uspostavljeni između francuskih tijela i, s jedne strane, odnosnih poreznih obveznika, među kojima su gospodarski subjekti vrlo različite naravi te, s druge strane, korisnika predmetnog programa potpore, kojima je između 2006. i 2011. na ime potpore isplaćen iznos od 2 101 267 000 eura.

100. Sud je u presudi *Régie Networks*⁵¹, koja se također odnosila na francuski program potpore za lokalne radio postaje, ograničio učinke nevaljanosti Komisijine odluke koju se razmatralo u tom predmetu. Međutim, zaključci Suda djelomično su se temeljili na čimbenicima koji su se odnosili na Komisijinu isključivu ovlast donošenja odluka o odobrenju državne potpore i na nadležnost Suda da takve odluke proglasi nevaljanima.

101. Slažem se s francuskom vladom da glavni postupak svjedoči o znatnoj pravnoj nesigurnosti u pogledu pravilnog tumačenja pojma „izmjene zatečene potpore” i da ništa ne upućuje na to da su francuska tijela ili korisnici programa potpore djelovali u zloj vjeri, s obzirom na činjenicu da Komisija do sada to povećanje nije dovela u pitanje. Unatoč tomu, zahtjev te vlade ne smatram opravdanim.

102. Naime, što se tiče opasnosti od ozbiljnih poremećaja, kao prvo, iz ustaljene sudske prakse slijedi da financijske posljedice koje za državu članicu mogu proizaći iz prethodne odluke same za sebe ne opravdavaju ograničenje vremenskog učinka takve odluke⁵². U svakom slučaju, francuska vlada nije objasnila kako bi povrat predmetne potpore imao katastrofalne posljedice.

103. Kao drugo, Sud u presudi *Schulz i Egbringhoff*⁵³ nije smatrao da bi dovođenje u pitanje pravnih odnosa čiji su učinci već nestali retroaktivno poremetilo cijeli sektor opskrbe električnom energijom i plinom u Njemačkoj niti da je, stoga, dokazano postojanje opasnosti od ozbiljnih poremećaja. U skladu s tim, u ovom je predmetu takva opasnost još manje prisutna.

104. U tim okolnostima, predlažem da se odbije zahtjev za vremensko ograničenje učinaka presude Suda.

IV. Zaključak

105. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja mu je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska):

- povećanje poreznih prihoda kojima se financira program potpore ne spada u područje primjene pravila UFEU-a o državnim potporama ako taj porez, iako se može namijeniti financiranju programa potpore, nema izravan utjecaj na iznos isplaćene potpore. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj u predmetu iz glavnog postupka;
- članak 108. stavak 3. UFEU-a i članak 1. točku (c) Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] treba tumačiti na način da, kada uvjeti programa potpore koji je odobrila Komisija nisu mijenjani, znatno povećanje prihoda od poreza kojim se financira taj program te koji je njegov sastavni dio, u odnosu na procjene dostavljene u okviru prijave tog programa, ne predstavlja izmjenu tog programa koju bi se moralo

⁵¹ Presuda *Régie Networks*, t. 118. do 127.

⁵² Presuda od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère!* i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 42. i navedena sudska praksa

⁵³ Presuda od 23. listopada 2014., C-359/11 i C-400/11, EU:C:2014:2317, t. 60. do 62.

prijaviti i ne primjenjivati, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, ako Komisija u odluci o odobrenju tog programa nije odredila uvjet o ograničenju iznosa prihoda koji se tim porezom može u budućnosti ostvariti ili, u svakom slučaju, ako taj prihod ne premašuje to ograničenje.