



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
NILS WAHL  
apresentadas em 30 de novembro de 2017<sup>1</sup>

**Processo C-510/16**

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

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Auxílio de Estado — Artigo 108.º, n.º 3, TFUE — Regulamento (CE) n.º 659/1999 — Artigo 1.º, alínea c) — Conceito de “novo auxílio” — Regulamento (CE) n.º 794/2004 — Artigo 4.º — Regimes de auxílios notificados que foram declarados compatíveis com o mercado interno — Regime de auxílios ao cinema e ao audiovisual — Aumento significativo das receitas geradas por uma taxa parafiscal destinada a financiar um regime de auxílios, em comparação com as estimativas notificadas à Comissão — Conceito de “aumento de mais de 20% do orçamento de um regime de auxílios autorizado” — Relação com a obrigação de notificação prévia»

1. O aumento significativo das receitas fiscais geradas por uma taxa destinada a financiar um regime de auxílios autorizado, em comparação com as estimativas inicialmente fornecidas à Comissão Europeia no contexto de uma notificação efetuada nos termos das regras sobre auxílios de Estado, dá origem a um «novo auxílio» nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE? É essa essencialmente a questão prejudicial submetida ao Tribunal de Justiça.

2. No fundo, está em causa a correta interpretação do conceito de «alterações de auxílios existentes». A análise desse conceito poderá levar o Tribunal de Justiça a refletir, em termos mais gerais, sobre a relação entre, por um lado, o artigo 108.º, n.º 3, TFUE e o artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999<sup>2</sup> e, por outro, o artigo 4.º do Regulamento n.º 794/2004<sup>3</sup>.

3. Porém, antes de o fazer, o Tribunal de Justiça terá de confirmar as condições em que as taxas estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das disposições do Tratado FUE relativas aos auxílios de Estado. Competirá então ao órgão jurisdicional nacional determinar se essas condições estão preenchidas.

1 Língua original: inglês.

2 Regulamento (CE) do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), conforme alterado. O Regulamento n.º 659/1999 foi depois revogado e substituído pelo Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução para a aplicação do artigo 108.º [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9).

3 Regulamento (CE) da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (UE) 2015/1589, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º [TFUE] (JO 2004, L 104, p. 1), conforme alterado.

## I. Quadro jurídico

### A. Regulamento n.º 659/1999

4. O artigo 1.º do Regulamento n.º 659/1999 («Definições») dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

a) “Auxílio”, qualquer medida que satisfaça os critérios fixados no n.º 1 do artigo [107.º TFUE];

b) “Auxílios existentes”:

[...]

ii) O auxílio autorizado, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais que tenham sido autorizados pela Comissão ou pelo Conselho,

[...]

c) “Novo auxílio”, quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente;»

### B. Regulamento n.º 794/2004

5. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004 («Objeto»), «[o] presente regulamento estabelece disposições relativas à forma, ao conteúdo e a outros aspetos das notificações e dos relatórios anuais referidos no [Regulamento n.º 659/1999]. Estabelece igualmente disposições para o cálculo de prazos em processos de auxílios estatais e da taxa de juro na recuperação de auxílios ilegais».

6. O artigo 4.º do Regulamento n.º 794/2004 («Procedimento de notificação simplificado para certas alterações de auxílios existentes»):

«1. Para efeitos da alínea c) do artigo 1.º do [Regulamento n.º 659/1999], entende-se por alteração de um auxílio existente qualquer modificação que não seja de natureza puramente formal ou administrativa destinada a não afetar a apreciação da compatibilidade da medida de auxílio com o mercado comum. Qualquer aumento até 20% do orçamento inicial de um regime de auxílios existente não é considerado como uma alteração de auxílio existente.

2. Serão notificadas por meio do formulário simplificado constante do anexo II as seguintes alterações de auxílios existentes:

a) aumentos de mais de 20% do orçamento de um regime de auxílios autorizado; [...]»

## II. Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

7. O presente pedido de decisão prejudicial tem origem num recurso interposto pela Carrefour Hypermarchés SAS (a seguir «Carrefour»), Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep, Fnac Paris e Fnac Périphérie (a seguir, em conjunto, «recorrentes»), em que é pedida a devolução da taxa sobre a venda e o aluguer de videogramas destinados ao uso privado do público (a seguir «taxa em causa») paga pela Carrefour durante os anos de 2008 e 2009, e pelas restantes recorrentes durante os anos de 2009, 2010 e 2011.

8. A taxa em causa, juntamente com uma taxa sobre os bilhetes de cinema e sobre os serviços de televisão (a seguir, em conjunto, «as três taxas»), financiam um regime de auxílios estatais ao cinema e ao audiovisual (a seguir «regime de auxílios em causa»). Esse regime é gerido por um organismo administrativo independente, o Centre national de la cinématographie et de l'image animée (Centro Nacional do Cinema e da Imagem Animada; a seguir «CNC»).

9. Com decisão de 22 de março de 2006, a Comissão declarou o regime de auxílios em causa compatível com o mercado interno<sup>4</sup>. Posteriormente, com decisão de 10 de julho de 2007, a Comissão aprovou uma alteração do método de financiamento do regime de auxílios em causa, que consistia, designadamente, na modificação das regras relativas à tributação dos serviços de televisão<sup>5</sup>. Com decisão de 20 de dezembro de 2011, a Comissão aprovou o prolongamento do regime de auxílios em causa até 31 de dezembro de 2017<sup>6</sup>.

10. Em agosto de 2012, a Cour des comptes (Tribunal de Contas francês) emitiu um relatório sobre a gestão e o financiamento do CNC<sup>7</sup>. Segundo esse relatório, as receitas provenientes das três taxas tinham registado um aumento de quase 60% entre 2007 e 2011, correspondente a 46,3% depois da adaptação para ter em conta os efeitos das alterações do método contabilístico. Segundo esse relatório isso deveu-se sobretudo a um grande aumento das receitas provenientes da taxa sobre os serviços de televisão (que passaram de 362 milhões de euros em 2007 para 631 milhões de euros em 2011), em especial, como resultado da reforma da matéria coletável desta taxa realizada em março de 2007, reforma essa que a Comissão teve em conta na sua decisão de 10 de julho de 2007.

11. Inicialmente, as recorrentes intentaram ações no Tribunal administratif de Montreuil (Tribunal Administrativo de Montreuil, França), que as julgou improcedentes por sentenças de 19 de julho de 2012, 20 de junho de 2013 e 18 de julho de 2013. Foi negado provimento aos recursos interpostos dessas sentenças pela Cour administrative d'appel de Versailles (Tribunal Administrativo de Recurso de Versailles) por acórdãos de 20 de dezembro de 2013 e de 4 de março de 2014. O processo principal consiste num recurso de cassação interposto no Conseil d'État (Conselho de Estado) destes últimos acórdãos.

12. As recorrentes alegam, *inter alia*, que a Cour administrative d'appel de Versailles (Tribunal Administrativo de Recurso de Versailles) cometeu um erro ao não considerar que a subida das receitas constituía um aumento de mais de 20% do orçamento do regime de auxílios na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 794/2004. Consequentemente, entendem que deveria ter sido efetuada uma nova notificação nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

13. Em resposta, o ministre des Finances et des Comptes publics (Ministro das Finanças e das Contas Públicas francês) considera que não era necessária uma nova notificação, uma vez que nenhuma das alterações afetava a essência do regime original. Alega ainda que, a existirem, tais alterações devem ser apreciadas à luz do auxílio efetivamente concedido aos beneficiários e não do aumento dos recursos afetados, que podem ser transferidos para as reservas do CNC ou reverter a favor do Estado.

4 Decisão C(2006) 832 final da Comissão, de 22 de março de 2006, Auxílio estatal NN 84/2004 e N 95/2004 - França, Regimes de auxílios ao cinema e ao audiovisual, p. 127.

5 Decisão C(2007) 3230 final da Comissão, de 10 de julho de 2007, Auxílio estatal N 192/2007 — França, alteração do regime de auxílios NN 84/2004, n.º 20.

6 Decisão C(2011) 9430 final da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, Auxílio estatal SA.33370 (2011/N) — França, prolongamento dos regimes de auxílios ao cinema e ao audiovisual.

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» (Comunicação à Comissão Financeira do Senado: a gestão e o financiamento do CNC. Exercícios fiscais de 2007 a 2011), agosto de 2012.

14. Por ter dúvidas quanto à correta interpretação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE e do artigo 4.º do Regulamento n.º 794/2004, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) No caso de um regime de auxílios financiado por recursos alocados, em que um Estado-Membro tenha regularmente notificado, antes da sua entrada em vigor, as alterações jurídicas com [...] repercussões [significativas] nesse regime, designadamente as relativas ao seu modo de financiamento, um aumento importante do produto das receitas fiscais alocadas ao regime relativamente às previsões apresentadas à [Comissão], constitui uma alteração substancial, na aceção do [artigo 108.º TFUE], suscetível de justificar uma nova notificação?
- 2) Nessa mesma situação, de que modo deve ser aplicado o referido artigo 4.º do [Regulamento n.º 794/2004], por força do qual um aumento de mais de 20% do orçamento inicial de um regime de auxílios existente constitui uma alteração desse regime de auxílios e, em particular:
- a) De que modo se conjuga tal artigo com o caráter prévio da obrigação de notificação de um regime de auxílios estabelecida no [artigo 108.º, n.º 3, TFUE]?
- b) Se a ultrapassagem do limite de 20% do orçamento inicial de um regime de auxílios existente, previsto no referido artigo 4.º do [Regulamento n.º 794/2004], justificar uma nova notificação, deve tal limite ser apreciado relativamente ao montante das receitas alocadas ao regime de auxílios ou relativamente às despesas efetivamente reconhecidas aos beneficiários, com exclusão dos montantes transferidos para reservas ou dos que tenham revertido a favor do Estado?
- c) Admitindo que o respeito deste limite de 20% deva ser apreciado relativamente às despesas consagradas ao regime de auxílios, deve tal apreciação ser feita por comparação do limite máximo global de despesas que figura na decisão de aprovação com o orçamento global posteriormente atribuído ao conjunto dos auxílios pelo organismo destinatário ou por comparação dos limites máximos notificados relativamente a cada uma das categorias de auxílios identificadas nessa decisão com a rubrica orçamental correspondente de tal organismo?»

15. Apresentaram observações escritas as recorrentes, os Governos francês, grego e italiano bem como a Comissão. Na audiência que teve lugar em 21 de setembro de 2017, as recorrentes, o Governo francês e a Comissão apresentaram alegações orais.

### III. Análise

#### A. Admissibilidade

16. O Governo italiano considera que as questões colocadas poderão ser hipotéticas e, como tal, inadmissíveis, primeiro porque a validade das decisões da Comissão de 22 de março de 2006, de 10 de julho de 2007 e de 20 de dezembro de 2011 (a seguir «decisões da Comissão») não foi questionada e, segundo, devido à inexistência de uma ligação de afetação entre a taxa em questão e as importâncias pagas ao abrigo do regime de auxílios em causa.

17. Não partilho as dúvidas expressas pelo Governo italiano.

18. As questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas<sup>8</sup>.

19. Quanto à primeira dúvida suscitada por aquele Governo, o facto de não ter sido interposto recurso de anulação das decisões da Comissão relativas ao regime de auxílios em causa não significa que o presente caso seja hipotético. Mesmo partindo do princípio de que, com o seu recurso, as recorrentes pretendem contornar essas decisões, o órgão jurisdicional de reenvio não questionou a sua validade. Por conseguinte, essas decisões continuam a ser obrigatórias<sup>9</sup>.

20. Quanto à segunda dúvida, embora seja verdade que o órgão jurisdicional de reenvio não parece ter-se pronunciado sobre a questão de saber se as receitas geradas pela taxa em causa são necessariamente alocadas ao financiamento do regime de auxílios em causa, essa possibilidade não pode ser excluída. Por conseguinte, não me parece óbvio que as questões submetidas sejam hipotéticas<sup>10</sup>.

21. Por conseguinte, o pedido de decisão prejudicial é admissível.

## **B. Primeira questão**

### *1. Observações preliminares*

22. Não obstante as minhas observações sobre a admissibilidade do presente pedido de decisão prejudicial, as questões submetidas pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) são, ainda assim, passíveis de várias leituras.

23. Uma *primeira leitura* da primeira questão prejudicial é a de que diz respeito, pelo menos implicitamente, à questão prévia de saber se as três taxas estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais (a seguir «primeira leitura»). Com efeito, embora a primeira questão prejudicial possa, por um lado, ser vista como uma confirmação do entendimento de que o órgão jurisdicional de reenvio considera que a resposta é afirmativa, a alínea b) da segunda questão, por outro, põe em causa esse pressuposto, na medida em que faz uma distinção entre as receitas afetadas (ou, dito de outra forma, as receitas fiscais geradas) e as despesas reconhecidas (o auxílio pago). Em qualquer caso, considero que a primeira leitura é relevante tendo em conta a natureza do litígio pendente no órgão jurisdicional de reenvio. A este respeito, os Governos francês e italiano consideram que as três taxas não estão abrangida pelo âmbito de aplicação das referidas regras.

24. Uma *segunda leitura* da primeira questão prejudicial será a de que, de facto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as três taxas não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais, mas, ainda assim, pretende saber se um aumento significativo das receitas fiscais destinadas ao financiamento de um regime de auxílios autorizado, em comparação com as estimativas fornecidas no contexto da notificação, corresponde a uma alteração desse regime que, por seu turno, desencadeie a obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, embora as condições aplicáveis a esse regime de auxílios não sofram alterações (a seguir «segunda leitura»).

8 Acórdão de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 25 e jurisprudência aí referida).

9 Acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, n.º 23 e jurisprudência aí referida).

10 Comparar com o acórdão de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764; a seguir «acórdão Régie Networks»), proferido pela Grande Secção, n.ºs 48 a 50, relativo à validade de uma decisão da Comissão que aprovou um regime francês de auxílios à comunicação radiofónica.

25. Por último, é ainda possível uma *terceira leitura* da primeira questão prejudicial. De acordo com essa leitura, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as três taxas estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais. Nesse pressuposto, pretende saber se um aumento significativo das receitas fiscais destinadas ao financiamento de um regime de auxílios autorizado, em comparação com as estimativas fornecidas no contexto da notificação, implica uma alteração desse regime que, por seu turno, desencadeie a obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, embora as condições aplicáveis a esse regime de auxílios não sofram alterações (a seguir «terceira leitura»).

26. Seguidamente, abordarei por essa ordem cada uma das três leituras da primeira questão prejudicial. A este respeito, como reconheceu a Comissão na audiência, a posição a adotar sobre a terceira leitura da primeira questão pressupõe que as três taxas estejam efetivamente abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais.

*2. Primeira leitura: quando é que as taxas estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais do Tratado FUE?*

27. As taxas não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das disposições do Tratado FUE relativas aos auxílios estatais, a não ser que constituam o modo de financiamento de uma medida de auxílio, de modo que façam parte integrante dessa medida. Para que se possa considerar que uma taxa faz parte integrante de uma medida de auxílio, deve existir uma relação de afetação obrigatória entre a taxa e o auxílio por força da legislação nacional pertinente, no sentido de as receitas da taxa serem necessariamente alocadas ao financiamento do auxílio e influenciarem diretamente o montante deste último e, por consequência, a apreciação da sua compatibilidade com o mercado interno<sup>11</sup>.

28. Por exemplo, um aumento da taxa da qual certas empresas estão isentas não pode ser impugnado ao abrigo das regras relativas aos auxílios estatais se as receitas provenientes desse aumento não tiverem uma influência direta no montante pago<sup>12</sup>. Além disso, nos casos em que a legislação aplicável deixa a repartição da receita da taxa entre diferentes afetações à apreciação discricionária das autoridades competentes, essa receita não influencia diretamente o montante do auxílio, uma vez que pode ser afetada a outras medidas previstas nessa legislação que não constituam auxílios estatais<sup>13</sup>. Do mesmo modo, quando a legislação nacional se limita a indicar o limite máximo e mínimo do montante a pagar aos beneficiários independentemente da receita da taxa que o financia, e esse montante é então determinado individualmente pelas autoridades competentes numa base discricionária, não existe qualquer relação entre a receita da taxa e o montante pago<sup>14</sup>. Em contrapartida, a influência direta de uma taxa sobre o montante do auxílio não pode ser excluída nos casos em que o organismo responsável pelo seu pagamento não tem o poder de afetar os fundos disponíveis a fins diferentes desse auxílio<sup>15</sup>.

29. Nesse cenário, se as três taxas não fizerem parte integrante do regime de auxílios em causa, a questão de saber se o aumento do produto dessas taxas corresponde a uma alteração de um auxílio existente torna-se irrelevante.

11 V. acórdão de 10 de novembro de 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comissão (C-449/14 P, EU:C:2016:848, n.ºs 65 e 68 e jurisprudência aí referida) e, em geral, os fatores enumerados pelo advogado-geral L. A. Geelhoed nas suas conclusões no processo Streekgewest (C-174/02, EU:C:2004:124, n.º 35). Por exemplo, no processo que deu origem ao acórdão de 27 de novembro de 2003, Enirisorse (C-34/01 a C-38/01, EU:C:2003:640, n.º 11), dois terços das receitas das taxas em causa deveriam reverter a favor do beneficiário, nos termos das disposições legais aplicáveis.

12 V., neste sentido, acórdãos de 13 de janeiro de 2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, n.ºs 27 e 28), e de 10 de novembro de 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comissão (C-449/14 P, EU:C:2016:848, n.º 73).

13 V., neste sentido, acórdão de 13 de janeiro de 2005, Pape (C-175/02, EU:C:2005:11, n.º 16).

14 V., neste sentido, acórdão de 27 de outubro de 2005, Distribution Casino France e o. (C-266/04 a C-270/04, C-276/04 e C-321/04 a C-325/04, EU:C:2005:657, n.º 52).

15 V. acórdão Régie Networks, n.º 104.

30. O Governo francês reconhece que existe uma disposição imperativa de direito francês que exige a afetação das receitas das três taxas ao regime de auxílios em causa<sup>16</sup>. Porém, não considera que as receitas geradas por essas taxas influenciem direta e automaticamente o montante do auxílio pago ao abrigo do referido regime.

31. Em *primeiro lugar*, o Governo francês considera que a decisão da Comissão de 22 de março de 2006 demonstra que esta tinha o mesmo entendimento, uma vez que, *inter alia*, os valores fornecidos eram estimativas, e que a Comissão não acompanhou a evolução das receitas das taxas, embora tenha exigido às autoridades francesas que apresentassem relatórios anuais sobre os montantes pagos ao abrigo do regime de auxílios em causa.

32. Em *segundo lugar*, esse Governo alega que as receitas líquidas das três taxas não são totalmente afetadas ao financiamento do regime de auxílios em causa. Segundo as disposições francesas aplicáveis<sup>17</sup>, o Parlement (Parlamento francês) pode modificar ou abolir a afetação das receitas dessas taxas ao CNC e fazê-las reverter a favor do orçamento geral do Estado francês, por exemplo através da definição de um limite máximo («*écrêtement*»). Além disso, se o orçamento equilibrado do CNC registar um excedente, esse excedente é transferido para uma reserva. Em contrapartida, se o orçamento for deficitário num determinado ano, o CNC pode utilizar fundos dessa reserva.

33. Em *terceiro lugar*, as receitas das três taxas não são afetadas exclusivamente ao regime de auxílios em causa, uma vez que o CNC tem o poder de as afetar a outros fins, nomeadamente aos custos de exploração.

34. Em *quarto lugar*, o montante máximo anual que pode ser pago ao abrigo do regime de auxílios em causa não depende das receitas geradas pelas três taxas, como demonstram os relatórios anuais apresentados pelas autoridades francesas à Comissão. A este propósito, o regime de auxílios em causa também é financiado por outras receitas, como as taxas recebidas pelo CNC pela manutenção dos registos do cinema e do audiovisual e pela concessão de uma licença cinematográfica, quotizações profissionais e subvenções do Estado.

35. Em *quinto lugar*, o auxílio é pago em conformidade com critérios objetivos que não dependem das receitas geradas pelas três taxas e que são descritos na decisão de 22 de março de 2006.

36. Quanto à primeira alegação do Governo francês, se considerar que uma taxa faz parte integrante de um regime de auxílios projetado, a Comissão deve ter em conta essa taxa na apreciação da compatibilidade desse regime com o mercado interno. Nas suas decisões de 22 de março de 2006 e de 10 de julho de 2007, a Comissão não analisou expressamente a primeira questão, ou seja, saber se as três taxas faziam parte integrante do regime de auxílios em causa (quanto à questão da compatibilidade, v. n.ºs 61 a 65, *infra*). Na audiência, alegou que isso estava implícito. Não obstante, o facto de essa alegação ser ou não certa (ou adequada), é, em qualquer caso, irrelevante, dado que a questão de saber se uma taxa faz parte integrante de uma medida de auxílio está relacionada com o conceito de «auxílio» e, como tal, não depende, em sim, do entendimento da Comissão a esse respeito, uma vez que não vincula o Tribunal de Justiça.

37. No que se refere ao quarto argumento, o facto de o regime de auxílios em causa também poder ser cofinanciado por receitas provenientes de outras fontes não obsta a que a taxa em causa faça parte integrante desse regime.

16 O Governo francês remete para os artigos L. 115-1 a L. 116-5 do Code du cinéma et de l'image animée (Código do Cinema e da Imagem Animada).

17 O Governo francês remete para o artigo 34.º da Loi organique n.º 2010-1657, du 1<sup>er</sup> août, relative aux lois de finances (Lei orgânica n.º 2001-692, de 1 de agosto de 2001, relativa às leis das finanças, JORF n.º 177 de 2 de agosto de 2001, p. 12480, n.º 1).

38. No entanto, as restantes alegações aduzidas pelo Governo francês justificam um exame mais atento. Embora o conceito de «taxa que faz parte integrante de uma medida de auxílio» seja um conceito autónomo de direito da União que não depende da posição adotada pelo direito nacional<sup>18</sup>, e o Tribunal de Justiça possa, assim, analisar e aplicar, ele mesmo, esse conceito às circunstâncias do processo principal<sup>19</sup>, creio que, como a audiência pareceu confirmar, essas alegações não podem ser acolhidas ou refutadas sem uma análise mais aprofundada da situação factual e jurídica existente em França. No contexto do presente processo, tal exige a intervenção do órgão jurisdicional de reenvio. Se esse órgão jurisdicional concordar com a descrição das três taxas feita pelo Governo francês, então, na minha opinião, não fazem parte integrante do regime de auxílios em causa<sup>20</sup>.

39. A este respeito, a Comissão afirmou na audiência que, ao contrário da situação existente durante o período relevante, a ligação entre as três taxas e o regime de auxílios em causa foi interrompida num momento posterior (não identificado) devido à recuperação reiterada, pelas autoridades orçamentais francesas competentes, das receitas fiscais acumuladas. Além disso, a Comissão desvalorizou a relevância da possibilidade de o CNC transferir as receitas fiscais para a reserva, considerando que tal ato constituía um pagamento diferido do auxílio, que não afetava a ligação entre as três taxas e o regime de auxílios.

40. Porém, esses argumentos não me levam a crer que as três taxas fazem parte integrante do regime de auxílios em causa. Pelo contrário.

41. Em primeiro lugar, em termos temporais, é uma incoerência considerar, como essencialmente faz a Comissão, que a transferência das receitas fiscais para a reserva é um mero pagamento diferido do auxílio — ampliando assim potencialmente na prática o período relevante para além de 2011 — e, ao mesmo tempo, atribuir uma importância decisiva ao momento, após esse período relevante, quando as autoridades orçamentais francesas competentes começaram a reclamar, numa base regular, essas receitas para o orçamento geral. A distinção entre a transferência das receitas fiscais para a reserva do CNC e o ato da sua recuperação parece também artificial. Não é inconcebível que a primeira apenas preceda sequencialmente a segunda, pelo que as duas operações não seriam tão diferentes quanto alega a Comissão. Além do mais, a Comissão não explicou por que motivo é relevante distinguir entre o exercício do poder de recuperar as receitas fiscais, e a titularidade do referido poder.

42. Em segundo lugar, o facto de a Comissão ter observado durante a audiência que posteriormente se verificou uma dissociação entre as receitas geradas pelas três taxas e os montantes pagos ao abrigo do regime de auxílios em causa confirma o carácter espúrio dessa relação. Se uma taxa fizer realmente parte integrante de um determinado regime de auxílios, essa ligação só pode ser quebrada se o regime aplicável for alterado<sup>21</sup>, o que não aconteceu no caso em apreço.

18 V., neste sentido, acórdão de 16 de outubro de 2013, TF1/Comissão (T-275/11, não publicado, EU:T:2013:535, n.º 47).

19 V., a título de exemplo, acórdão Régie Networks, n.º 112.

20 V., em especial, acórdão de 10 de novembro de 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comissão (C-449/14 P, EU:C:2016:848, n.ºs 70 e 71), em que o Tribunal de Justiça declarou que, caso os excedentes nas receitas fiscais que financiam um regime de auxílios a um organismo público de radiodifusão forem reafetados ao orçamento geral do Estado e, em contrapartida, o Estado estiver obrigado a cobrir os custos caso as receitas sejam insuficientes, as medidas fiscais em causa não fazem parte integrante do auxílio.

21 Embora a Comissão tenha remetido, na audiência, para o título do capítulo II do relatório do Tribunal de Contas (v. n.º 10, *supra*), segundo o qual «*Le CNC a tiré profit du dynamisme de ses ressources pour étendre ses aides*» (o CNC aproveitou o carácter dinâmico dos seus recursos para ampliar os seus auxílios), a frase que se segue imediatamente a esse título tem a seguinte redação: «*L'augmentation des recettes de l'établissement ne s'est pas traduite par une augmentation proportionnelle des aides*» (o aumento das receitas do CNC não se traduziu num aumento proporcional dos auxílios).

43. Por último, o argumento aduzido pela Comissão na audiência, de que a exigência, decorrente da jurisprudência, de que a taxa em apreço influencie diretamente o montante do auxílio não deveria ser interpretada de modo estrito, mas sim de forma a garantir o seu efeito útil, não pode ser acolhido. Com efeito, como referido no n.º 27, *supra*, a regra geral é a de que as disposições relativas aos auxílios estatais não se referem a taxas. Contudo, existe uma exceção para as taxas que façam parte integrante de um regime de auxílios. Consequentemente, a tese da Comissão implica interpretar de forma extensiva essa exceção e a regra geral de forma estrita.

44. Assim, a minha posição sobre a primeira leitura da primeira questão prejudicial é a de que um aumento das receitas fiscais destinadas a financiar um regime de auxílios não está abrangido pelo âmbito de aplicação das regras do Tratado FUE relativas aos auxílios estatais se a taxa em causa não estiver necessariamente afetada ao financiamento do regime de auxílios ou não tiver incidência direta no montante do auxílio pago. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio apurar este facto no processo principal.

*3. Segunda leitura: deve um aumento significativo das receitas geradas por uma taxa que não faz parte integrante de um determinado regime de auxílios, em comparação com as estimativas fornecidas juntamente com a notificação desse regime, ser qualificada como uma alteração de um auxílio existente sujeita a notificação prévia nos termos das regras relativas aos auxílios estatais?*

45. A segunda leitura da primeira questão prejudicial assenta na premissa de que as três taxas em causa não fazem parte integrante do regime de auxílios em causa.

46. Nesse caso, a resposta à primeira questão prejudicial, entendida à luz da segunda leitura, decorreria diretamente da posição adotada sobre a primeira leitura.

47. Com efeito, se uma taxa em si não estiver abrangida pelas regras relativas aos auxílios estatais, o mesmo será válido para um aumento significativo das receitas que gera, independentemente das estimativas fornecidas.

*4. Terceira leitura: deve um aumento significativo das receitas geradas por uma taxa que faz parte integrante de um determinado regime de auxílios, em comparação com as estimativas fornecidas juntamente com a notificação desse regime, ser qualificado como uma alteração de um auxílio existente sujeita a notificação prévia nos termos das regras relativas aos auxílios estatais?*

48. A terceira leitura da primeira questão prejudicial exige uma reflexão mais aprofundada. Refere-se, essencialmente, à obrigação que recai sobre os Estados-Membros de notificarem alterações das medidas de auxílio existentes nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, que analisarei em seguida.

*a) Obrigação dos Estados-Membros de notificarem alterações de um auxílio existente e de não as executarem até serem aprovadas*

49. A obrigação que incumbe aos Estados-Membros de notificar as medidas e de se absterem de as executar diz respeito, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, a «projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios». O Tratado FUE estabelece procedimentos diferentes consoante se trate de auxílios existentes e de novos auxílios. Enquanto os «projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios» ou os novos auxílios devem, de acordo com o artigo 108.º, n.º 3, TFUE, ser previamente notificados à Comissão e não podem ser executados antes de o procedimento ter chegado a uma decisão final, os auxílios existentes podem, de acordo com o artigo 108.º, n.º 1, TFUE, ser regularmente executados enquanto a Comissão não tiver declarado a sua

incompatibilidade<sup>22</sup>.

50. Uma vez que apenas os novos auxílios desencadeiam a obrigação de notificar a medida e de não a executar, é crucial determinar se uma medida constitui um auxílio existente ou um novo auxílio<sup>23</sup>. No artigo 1.º do Regulamento n.º 659/1999, o Conselho definiu «novo auxílio» em termos negativos como um auxílio que não seja um auxílio existente, especificando que inclui as «alterações a um auxílio existente», mas sem esclarecer em que consistem tais alterações.

b) *Em que consistem as «alterações de um auxílio existente»?*

51. No artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004, a Comissão indicou que se entende por alteração de um auxílio existente «qualquer modificação que não seja de natureza puramente formal ou administrativa destinada a não afetar a apreciação da compatibilidade da medida de auxílio com o mercado comum». Essa definição parece basear-se na jurisprudência mais antiga<sup>24</sup>. É igualmente referida em jurisprudência recente do Tribunal de Justiça<sup>25</sup>.

52. Antes de a Comissão ter adotado essa disposição, o próprio Tribunal de Justiça indicou em que consistem tais alterações. No acórdão de referência sobre a matéria, proferido no processo Namur-Les assurances du crédit<sup>26</sup>, o Tribunal de Justiça sustentou que «a instituição de um novo auxílio ou a alteração de um auxílio existente *não pode*, caso o auxílio resulte de disposições legais anteriores que não foram modificadas, *ser apreciada em função do auxílio e, designadamente, do seu montante financeiro* em cada momento da vida da empresa». O Tribunal de Justiça acrescentou que «[é] *por referência às disposições que o estabelecem* [...] que um auxílio pode ser qualificado como novo ou como alteração de auxílio existente»<sup>27</sup>.

53. Neste contexto, determinar se uma dada medida constitui uma «alteração de um auxílio existente», depende da resposta a três perguntas. Em primeiro lugar, qual é a medida nacional que confere o auxílio existente? Pode ser uma lei, como no processo Namur-Les assurances du crédit, um contrato público<sup>28</sup> ou outro instrumento. Em segundo lugar, essa medida nacional foi alterada? Em terceiro lugar, em caso afirmativo, essa modificação é puramente formal ou administrativa?

22 V. acórdão de 29 de novembro de 2012, Kremikovtzi (C-262/11, EU:C:2012:760, n.º 49 e jurisprudência aí referida). V., também, Fenger, N., «The Distinction between New and Existing State Aid», *European Law Reporter* n.º 5 [2012], p. 147.

23 Quanto à questão distinta do impacto de uma nova medida de auxílio num auxílio existente, v., nomeadamente, acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Itália (C-467/15 P, EU:C:2017:799), que diz respeito a um regime de auxílios aprovado, relativamente ao qual era pacífico que a medida impugnada nesse caso deveria ser qualificada como um novo auxílio. V., também, acórdão de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comissão (T-195/01 e T-207/01, EU:T:2002:111, n.º 111).

24 V. acórdão de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comissão (T-195/01 e T-207/01, EU:T:2002:111, n.º 111). V., também, acórdão de 9 de outubro de 1984, Heineken Brouwerijen (91/83 e 127/83, EU:C:1984:307, n.º 21). Vários advogados-gerais manifestaram o seu entendimento sobre os casos em que um auxílio existente é alterado: v. conclusões dos advogados-gerais A. Trabucchi no processo Van der Hulst (51/74, EU:C:1974:134, a p. 105); J. P. Warner no processo McCarren (177/78, EU:C:1979:127, a p. 2204); S. Rozès no processo Apple and Pear Development Council (222/82, EU:C:1983:229, a p. 4134); F. Mancini no processo Heineken Brouwerijen (91/83 e 127/83, EU:C:1984:235, n.º 5); e N. Fennelly no processo República Italiana e Sardegna Lines/Comissão (C-15/98 e C-105/99, EU:C:2000:203, n.ºs 62 a 65). V., também, Sinnavee, A., in Heidenhain, M. (E.), *European State Aid Law*, Beck, Munique, 2010, p. 586, ponto 29.

25 V. acórdãos de 13 de junho de 2013, HGA e o./Comissão (C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, n.º 90); de 20 de março de 2014, Rouse Industry/Comissão (C-271/13 P, não publicado, EU:C:2014:175, n.ºs 31 a 38); e de 26 de outubro de 2016, DEI/Comissão (C-590/14 P, EU:C:2016:797, n.ºs 46 e 47). V. ainda despacho de 22 de março de 2012, Itália/Comissão (C-200/11 P, não publicado, EU:C:2012:165, n.ºs 30 e 31), em que o Tribunal de Justiça referiu apenas o segundo período do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004.

26 Acórdão de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), proferido pela Grande Secção (a seguir «acórdão Namur-Les assurances du crédit»).

27 Acórdão Namur-Les assurances du crédit, n.ºs 28 a 31 (o sublinhado é meu).

28 V., por exemplo, acórdão do Tribunal da EFTA de 22 de agosto de 2011, Konkurrenten.no c. Órgão de Fiscalização da EFTA, E-14/10, EFTA Ct. Rep. [2011] p. 268.

54. Geralmente, é esta última pergunta que suscita maior controvérsia. No entanto, a jurisprudência fornece orientações: por um lado, o alargamento de um regime de auxílios aprovado, quer temporal<sup>29</sup> quer em relação aos seus beneficiários<sup>30</sup>, parece invariavelmente afetar a essência do regime existente e constituir uma alteração ao mesmo. Por outro lado, se a alegada alteração for complexa, é necessária uma análise mais aprofundada<sup>31</sup>.

55. Contudo, parece-me necessária em todos os casos alguma forma de intervenção do Estado que altere a medida de auxílio existente<sup>32</sup>.

56. Assim sendo, não se pode obviamente determinar se uma medida constitui uma «alteração de um auxílio existente» sem ter em conta o instrumento jurídico que autoriza a medida de auxílio existente. Salvo quando a medida em questão seja anterior à entrada em vigor dos Tratados ou do ato de adesão do Estado-Membro em causa, o ponto de partida para determinar se uma dada circunstância constitui uma «alteração de um auxílio existente» (e, como tal, um facto sujeito a notificação) será normalmente a decisão da Comissão que autoriza essa medida de auxílio<sup>33</sup>. Com efeito, enquanto guardiã da legalidade dos auxílios estatais, a Comissão pode, nos termos do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999, fazer depender a sua aprovação de certas condições. Se um auxílio pago ao abrigo de um regime de auxílios aprovado não cumprir as condições impostas pela Comissão na decisão que autoriza esse regime, esse auxílio deve ser considerado um novo auxílio<sup>34</sup>.

### *c) Posição adotada*

57. De acordo com a terceira leitura da primeira questão prejudicial, o problema que o Tribunal de Justiça tem de resolver consiste em saber se um aumento significativo das receitas fiscais que financiam um regime de auxílios aprovado corresponde a uma alteração desse regime na aceção do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, quando a sua base legal e regulamentar não sofreu alterações.

58. As recorrentes e a Comissão entendem que, no presente caso, a resposta é afirmativa, invocando principalmente o artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 794/2004.

29 V., em especial, acórdãos de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.º 82); de 13 de junho de 2013, HGA e o./Comissão (C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, n.ºs 93 e 94); de 4 de dezembro de 2013, Comissão/Conselho (C-111/10, EU:C:2013:785, n.º 58); de 4 de dezembro de 2013, Comissão/Conselho (C-121/10, EU:C:2013:784, n.º 59); e de 26 de outubro de 2016, DEI/Comissão (C-590/14 P, EU:C:2016:797, n.ºs 58 e 59). V., também, acórdão de 9 de setembro de 2009, Diputación Foral de Álava e o./Comissão (T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 e T-270/01, EU:T:2009:315, n.ºs 232 e 233) (confirmado em sede de recurso pelo acórdão de 28 de julho de 2011, Diputación Foral de Vizcaya/Comissão, C-471/09 P a C-473/09 P, não publicado, EU:C:2011:521).

30 V., nomeadamente, acórdãos de 19 de outubro de 2005, Freistaat Thüringen/Comissão (T-318/00, EU:T:2005:363, n.ºs 195, 232, 247 e 281), e de 11 de julho de 2014, Telefónica de España e Telefónica Móviles España/Comissão (T-151/11, EU:T:2014:631, n.º 64).

31 V., por exemplo, acórdão de 20 de março de 2014, Rousse Industry/Comissão (C-271/13 P, não publicado, EU:C:2014:175, n.ºs 36 e 37), em que os esforços desenvolvidos pelas autoridades belgas para recuperarem a dívida foram considerados insuficientes e, conseqüentemente, deram origem a uma alteração de um auxílio existente. V., também, acórdão de 26 de novembro de 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comissão (T-462/13, EU:T:2015:902, n.ºs 149 e 150) (recurso pendente no Tribunal de Justiça; v. processos apensos C-66/16 P a C-69/16 P, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi e o./Comissão), relativos à transição da radiodifusão analógica para a radiodifusão digital na maioria do território do Reino de Espanha.

32 V., por exemplo, acórdãos de 30 de janeiro de 2002, Keller e Keller Meccanica/Comissão (T-35/99, EU:T:2002:19, n.ºs 61 e 62); de 4 de março de 2009, Tirrenia di Navigazione e o./Comissão (T-265/04, T-292/04 e T-504/04, não publicado, EU:T:2009:48, n.º 124); e de 16 de dezembro de 2010, Países Baixos/Comissão (T-231/06 e T-237/06, EU:T:2010:525, n.º 187).

33 V., a título de exemplo, acórdãos de 10 de maio de 2005, Itália/Comissão (C-400/99, EU:C:2005:275, n.ºs 65 e 66) (relativo a um regulamento do Conselho), e de 20 de maio de 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, n.ºs 28 a 41, e 47). V., também, acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Itália (C-467/15 P, EU:C:2017:799, n.ºs 37 a 44).

34 V. acórdão de 5 de outubro de 1994, Itália/Comissão (C-47/91, EU:C:1994:358, n.º 26). Não obstante, a questão da qualificação de uma dada medida como «alteração de um auxílio existente» não coincide necessariamente com a questão do cumprimento por uma dada medida das condições estabelecidas pela Comissão num regime de auxílios aprovado. Embora uma medida não abrangida por um regime de auxílios existente e uma alteração de um auxílio existente constituam ambas um «novo auxílio», há uma diferença: uma alteração de um regime de auxílios existente modifica as características desse regime, ao passo que um auxílio não abrangido por um regime de auxílios existente é simplesmente distinto deste. Os seus potenciais efeitos sobre o regime de auxílios existente também poderão ser diferentes. V. a este respeito, acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Itália (C-467/15 P, EU:C:2017:799, n.º 47).

59. Em contrapartida, os três governos intervenientes defendem o entendimento contrário. Os Governos grego e italiano invocam, em especial, o acórdão Namur-Les assurances.

60. Concordo com estes governos.

61. Como referido anteriormente, a premissa em que o Tribunal de Justiça deve basear a sua resposta à primeira questão, entendida à luz da terceira leitura, é a de que as receitas fiscais em causa, incluindo o aumento, fazem parte integrante do regime de auxílios em causa. Nessas circunstâncias, a Comissão deve tomar em consideração essas taxas ao examinar o regime de auxílios em causa, após a respetiva notificação, com vista a tomar uma posição quanto à sua compatibilidade com o mercado interno<sup>35</sup>.

62. Aparentemente, foi o que a Comissão fez no presente caso.

63. A decisão da Comissão de 22 de março de 2006, que autorizou inicialmente o regime de auxílios em causa, refere essencialmente que a taxa em causa e a taxa sobre os serviços de televisão teriam por base o volume de negócios, ao passo que a taxa sobre os bilhetes de cinema teria por base a frequência do cinema e o número de entradas registadas<sup>36</sup>. A Comissão aprovou o regime na sequência do compromisso assumido pelas autoridades francesas de «proceder aos ajustamentos que se mostrem necessários para acompanhar a evolução das regras relativas aos auxílios estatais ao cinema e ao audiovisual após 30 de junho de 2007». A aprovação estava sujeita à condição de apresentação de um relatório anual sobre o modo como deveriam ser implementadas as medidas notificadas<sup>37</sup>.

64. Após a adoção da referida decisão, as autoridades francesas notificaram à Comissão uma alteração da taxa sobre os serviços de televisão, que aumentava o número de sujeitos passivos e ampliava a matéria coletável. Na sua decisão de 10 de julho de 2007, a Comissão autorizou, nos termos das regras relativas aos auxílios estatais, essa alteração (v. n.º 9, *supra*). Nessa decisão, o aumento anual máximo das receitas afetadas ao regime de auxílios em causa entre 2009 e 2011 gerado pela referida alteração foi estimado em 16,5 milhões de euros<sup>38</sup>. A Comissão concluiu que «a modificação do mecanismo existente, que teve como consequência um aumento do orçamento, não é suscetível de alterar a apreciação da Comissão sobre a compatibilidade do auxílio com o mercado comum, exposta na decisão de 22 de março de 2006»<sup>39</sup>.

65. Por conseguinte, é evidente que a Comissão teve em conta as potenciais receitas geradas pelas três taxas ao analisar a compatibilidade do regime de auxílios em causa com o mercado comum.

66. Posteriormente, entre 2007 e 2011, as referidas receitas registaram um aumento de 46,3%, devido ao considerável crescimento das receitas da taxa sobre os serviços de televisão. Essas receitas aumentaram de 362 milhões de euros em 2007 para 631 milhões de EUR em 2011, o que corresponde aproximadamente a um aumento anual de 67,2 milhões de euros, ou seja, mais de 300% ao ano em comparação com a estimativa mais elevada. Esse aumento posterior das receitas constitui uma alteração do regime de auxílios em causa, autorizado pela Comissão na sequência da decisão de 10 de julho de 2007?

67. Não creio que assim seja.

35 V. acórdão Régie Networks, n.º 113 e, nesse sentido, despacho de 22 de março de 2012, Itália/Comissão (C-200/11 P, não publicado, EU:C:2012:165, n.º 27 e jurisprudência aí referida).

36 V. decisão da Comissão de 22 de março de 2006, n.ºs 24, 26 e 28.

37 *Ibidem*, dispositivo. Não é alegado no presente processo que as autoridades francesas não apresentaram um relatório anual satisfatório à Comissão.

38 N.º 9 da decisão de 10 de julho de 2007. No que respeita ao teor da alteração, v. n.ºs 5 a 8.

39 N.º 20 da decisão de 10 de julho de 2007.

68. Esse aumento é evidentemente uma alteração das circunstâncias factuais, mas não uma alteração estrutural do regime de auxílios em causa, uma vez que as taxas que o financiam não foram posteriormente modificadas. Provavelmente, mesmo com esse aumento, o regime de auxílios em causa cumpre as condições impostas pela Comissão no dispositivo da decisão de 10 de julho de 2007. De qualquer modo, as alterações do auxílio existente não podem, caso o auxílio resulte de disposições legais anteriores que não foram modificadas, ser apreciadas em função do auxílio e, designadamente, do seu montante financeiro<sup>40</sup>. Consequentemente, esse aumento, por muito considerável que seja, não é suscetível, por si só, de constituir uma alteração de um auxílio existente.

69. A Comissão alega, por seu turno, que os Estados-Membros não devem desvalorizar a relevância das estimativas que lhe fornecem e que não é possível privar esses dados de todos os seus efeitos jurídicos pelo simples facto de serem estimativas.

70. Concordo com a Comissão em que as autoridades dos Estados-Membros devem, em conformidade com o dever de cooperação legal estabelecido no artigo 4.º, n.º 3, TUE, envidar todos os esforços para que as estimativas que fornecem à Comissão sejam tão corretas quanto possível. A violação desse dever pode dar origem a uma ação por incumprimento ao abrigo do artigo 258.º TFUE. Não obstante, a Comissão não pode fundamentar a sua posição num pretenso efeito vinculativo das estimativas: o Tribunal de Justiça declarou que, por definição, as estimativas comportam um elemento de incerteza. Com efeito, ainda que os Estados-Membros forneçam estimativas incorretas, esse facto não afeta a validade de uma decisão da Comissão que aprove um auxílio estatal<sup>41</sup>.

71. Pelo contrário, como mencionado anteriormente, quando analisa um regime de auxílios financiado por uma taxa ou outro encargo que faz parte integrante desse regime, a Comissão está obrigada a ter em conta o método de financiamento. A Comissão pode então estabelecer, no dispositivo da sua própria decisão ou num anexo à mesma, uma condição ao abrigo do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999 sob a forma de um limite máximo ao financiamento do regime de auxílios em causa, sobretudo se tiver dúvidas quanto à possibilidade de controlar o montante de auxílio desembolsado. A violação dessa condição implicaria possivelmente um novo auxílio.

72. No entanto, neste caso, a Comissão não o fez. Como o Governo francês alega, em substância, sem contestação, a Comissão nem sequer exigiu, em nenhuma das suas decisões de autorização, o acompanhamento da evolução das receitas provenientes das três taxas.

73. Se, como parece suceder no caso em apreço, a Comissão basear a sua decisão em dados fornecidos por um Estado-Membro que se revelem incorretos, dispõe de certos instrumentos para corrigir essa situação, como a abertura do procedimento previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 659/1999 para revogar essa decisão. Em alternativa, se considerar que o regime de auxílios em causa já não é compatível com o mercado interno, pode propor medidas adequadas às autoridades francesas, ao abrigo do procedimento de exame permanente dos regimes de auxílio autorizados previsto no artigo 108.º, n.ºs 1 e 2, TFUE e no capítulo V do Regulamento n.º 659/1999. Contudo, o aumento das receitas em si não pode ser considerado uma alteração do auxílio existente.

74. Por último, contrariamente às recorrentes e à Comissão não considero que para determinar se uma medida constitui uma alteração de um auxílio existente para efeitos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, e do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999 se tenha que perguntar se se produziu um aumento do orçamento de um regime de auxílios aprovado superior a 20% (a seguir «regra dos 20%») nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 794/2004. Para ser qualificado de alteração

40 Acórdão Namur-Les assurances du crédit, n.º 28. Excetuando a alteração introduzida a essas disposições pelo artigo 55.º da *Loi des finances* (Lei das Finanças) de 2009 (que, tal como o órgão jurisdicional de reenvio, considero ser de natureza puramente formal ou administrativa), não foi alegada qualquer outra intervenção do Estado relevante para o presente processo desde a decisão da Comissão de 10 de julho de 2007.

41 V. acórdão Régie Networks, n.ºs 79 a 86, relativamente a um posterior aumento dos recursos afetados ao financiamento de um regime de auxílios.

de um auxílio existente, esse «aumento do orçamento» deve ser uma consequência necessária de uma intervenção estatal não autorizada pela Comissão. No caso em apreço, o financiamento do regime de auxílios em causa foi aprovado pela Comissão e não sofreu alterações estruturais desde essa aprovação. A adoção da abordagem defendida pelas recorrentes e pela Comissão esvaziaria de qualquer sentido o conceito de «auxílio de Estado», pois significaria que um auxílio poderia simplesmente surgir, como por partenogénese, sem qualquer tipo de intervenção estatal. Levada às suas últimas consequências, esta tese significaria que, se o montante nominal de um auxílio não fosse alterado, mas o seu valor real aumentasse — por exemplo, se o auxílio fosse pago numa moeda estrangeira que registasse uma revalorização — poderia verificar-se uma «alteração de um auxílio existente». Contudo, a existência de tal alteração e, consequentemente, de um auxílio não depende apenas do contexto económico atual. Em todo o caso, o objeto dessa regulamentação é o estabelecimento dos requisitos práticos formais relativos às notificações dos auxílios de Estado e não à alteração das normas substantivas sobre o conceito de «auxílio de Estado».

75. As decisões invocadas pela Comissão para justificar o seu ponto de vista não alteram a minha posição. Com efeito, a Comissão não interpreta corretamente essas decisões.

76. No acórdão *Todaro Nunziatina & C*<sup>42</sup>, o Tribunal de Justiça baseou a sua conclusão na existência de um novo auxílio simultaneamente num aumento do orçamento atribuído ao regime de auxílios em causa superior a 50% em violação da condição estabelecida na decisão de autorização e na prorrogação por dois anos do período durante o qual seriam aplicáveis os requisitos de concessão desse regime. E no processo *Itália/Comissão*<sup>43</sup>, o Governo italiano tinha notificado a Comissão da sua intenção de afetar mais 10 milhões de euros ao orçamento de um regime de auxílios previamente aprovado por essa instituição (correspondente a 100% do regime de auxílios). Por conseguinte, esse governo desejava claramente intervir e disponibilizar mais do que o inicialmente autorizado: obviamente, isso constituía um novo auxílio. Em qualquer caso, nenhuma dessas decisões se referia às questões que se colocam agora ao Tribunal de Justiça, ou seja, a de saber se uma determinada taxa faz parte integrante de um regime de auxílios e se um aumento significativo das receitas fiscais que financiam um regime de auxílios existente modifica esse regime caso o regime, em si, não sofra alterações.

77. Consequentemente, e não obstante o facto de, nesta fase, sentir uma certa dificuldade em vislumbrar a ligação entre as três taxas e o regime de auxílios em causa, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão prejudicial nos seguintes termos:

- Um aumento das receitas fiscais destinadas a financiar um regime de auxílios não está abrangido pelo âmbito de aplicação das regras do Tratado FUE relativas aos auxílios estatais se essa taxa, ainda que possa ser afetada ao financiamento do regime de auxílios, não tiver uma influência direta no montante do auxílio pago. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio apurar este facto no processo principal;
- A correta interpretação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE e do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999 determina que, quando as condições que regem um regime de auxílios não sofram alterações, um aumento significativo das receitas geradas por uma taxa que se destina a financiar esse regime do qual faz parte integrante e que foi aprovado pela Comissão, em comparação com as estimativas fornecidas na notificação desse regime, não constitui uma alteração desse regime que desencadeie a obrigação de notificação e a proibição de executar o auxílio estabelecidas no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, quando a Comissão não tenha imposto, na decisão de autorização desse regime, uma condição que limite o montante das receitas potencialmente geradas por essa taxa ou, em qualquer caso, sempre que essas receitas não ultrapassem tal limite.

<sup>42</sup> Acórdão de 20 de maio de 2010, *Todaro Nunziatina & C.* (C-138/09, EU:C:2010:291, n.º 47). V., também, acórdão de 25 de outubro de 2017, *Comissão/Itália* (C-467/15 P, EU:C:2017:799, n.º 48), segundo o qual o diferendo no pagamento não pode ser qualificado de aumento do orçamento inicial de um regime de auxílios na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004.

<sup>43</sup> Despacho de 22 de março de 2012, *Itália/Comissão* (C-200/11 P, não publicado, EU:C:2012:165, n.ºs 28 a 31).

*C. Segunda questão, alínea a)*

78. Com a segunda questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se, nas circunstâncias descritas na primeira questão, o artigo 4.º do Regulamento n.º 794/2004 é aplicável, em especial tendo em conta a obrigação que incumbe aos Estados-Membros, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, de notificar os regimes de auxílios antes de os executar.

79. Essa questão, que decorre da primeira, deixa de ser relevante se o Tribunal de Justiça responder à primeira questão prejudicial nos termos que proponho. No entanto, no caso de o Tribunal de Justiça discordar da minha proposta, entendo o seguinte.

80. Quando um regime de auxílios aprovado sofre uma alteração que consiste num aumento significativo das receitas, em comparação com as estimativas inicialmente notificadas, o único cenário possível é, como alega no essencial a Comissão, o de que a obrigação de notificação estabelecida no artigo 108.º, n.º 3, TFUE surja, o mais tardar, quando o Estado-Membro em causa tomou ou deveria ter tomado conhecimento de que as receitas geradas pela taxa em questão eram claramente desproporcionadas face às estimativas notificadas à Comissão.

81. Certamente, permitir que o Estado-Membro em causa não proceda à notificação até ao momento em que tomou ou deveria ter tomado conhecimento do aumento significativo das receitas em comparação com as estimativas notificadas à Comissão dificilmente será conciliável com o próprio conceito de notificação prévia. Devo acrescentar que a interpretação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, proposta pelas recorrentes, segundo a qual a Comissão deve simplesmente ser notificada «a tempo», é incorreta: O artigo 108.º, n.º 3, TFUE, dispõe claramente que «[o] Estado-Membro em causa não pode pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final». Isso significa que o novo auxílio, que assume a forma de uma medida nova ou de uma alteração de um auxílio existente, não pode ser executado antes de ter sido aprovado pela Comissão. O artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999 não faz nenhuma distinção entre os casos em que uma «medida proposta» constitui uma medida nova ou uma alteração à mesma, pelo que essa distinção é artificial<sup>44</sup>.

82. Além disso, fazer depender o momento da notificação do conhecimento do Estado-Membro em causa acrescenta um elemento subjetivo à equação, não obstante o facto de o artigo 107.º, n.º 1, TFUE, definir objetivamente o conceito de «auxílio estatal» por referência aos efeitos da intervenção estatal em causa<sup>45</sup>. Isso é claramente válido para a questão do momento a partir do qual um aumento das receitas fiscais se torna «significativo».

83. Com efeito, a análise efetuada nos números anteriores confirma meramente a ideia de que, estando em causa um aumento significativo das receitas fiscais que financiam um regime de auxílios autorizado em comparação com as estimativas notificadas, a obrigação de notificação prévia não faz sentido. Correndo o risco de ser redundante, esse é o motivo por que defendo que a obrigação de notificação prévia prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE corrobora antes a ideia de que tal aumento não é um facto que deva ser notificado.

<sup>44</sup> Nesse contexto, o Tribunal de Justiça está ciente da necessidade de não privar o artigo 108.º, n.º 3, TFUE do seu efeito útil; v., a título de exemplo, acórdão de 21 de outubro de 2003, van Calster e o. (C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, n.ºs 60 e 63).

<sup>45</sup> V., nesse sentido, acórdão de 22 de dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão (C-487/06 P, EU:C:2008:757, n.º 85 e jurisprudência aí referida).

**D. Segunda questão, alíneas b) e c)**

84. Com a segunda questão, alíneas b) e c), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se para efeitos da regra dos 20% estabelecida no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 794/2004 os cálculos devem ser feitos com base nos fundos afetados ao regime de auxílios ou em função das despesas efetivamente reconhecidas aos beneficiários, com exclusão dos montantes transferidos para reservas ou dos que tenham revertido a favor do Estado [alínea b)]. Caso esse limiar deva ser calculado com base nas despesas consagradas ao regime de auxílios, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta [alínea c)] se a apreciação deve ser feita por comparação do montante máximo do auxílio autorizado pela Comissão na sua decisão com o orçamento total posteriormente afetado ao conjunto das medidas de auxílio aprovadas, ou por comparação dos limites máximos notificados relativamente a cada uma das categorias de auxílios identificadas nessa decisão com a rubrica orçamental do organismo responsável pela afetação.

85. Estas questões têm uma natureza bastante técnica. À semelhança do que acontece com a alínea a) da segunda questão, só se afigura necessário responder às alíneas b) e c) na medida em que as três taxas façam parte integrante do regime de auxílios em causa e um aumento significativo das receitas fiscais constitua uma alteração do regime de auxílios aprovado que, conseqüentemente, gera para os Estados-Membros a obrigação de notificar essa alteração à Comissão. Se o Tribunal de Justiça considerar que é esse o caso, oferece-se-me dizer sucintamente o seguinte.

86. Quanto à questão suscitada pela *segunda questão, alínea b)*, embora respeite, em teoria, à interpretação da regra dos 20% prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 794/2004, importa, mais uma vez, examinar o terceiro período do artigo 108.º, n.º 3, TFUE. Essa disposição proíbe o Estado-Membro em causa de executar as medidas propostas antes de o procedimento formal de investigação ter sido objeto de uma decisão final. Tendo em conta a premissa em que o Tribunal de Justiça deve basear a sua resposta, ou seja, a de que a taxa em causa faz parte integrante do regime de auxílios em causa, essa proibição de executar a medida de auxílio deve abranger não apenas os pagamentos efetuados aos beneficiários ao abrigo do regime, mas também o ato prévio de cobrança das receitas que o financiam. Por conseguinte, na medida em que um regime de auxílios aprovado seja financiado por uma taxa que faz parte integrante desse regime, o facto sujeito a notificação não se restringe às despesas efetivas em conformidade com o referido regime, abrangendo igualmente a angariação de fundos para o seu financiamento.

87. Com efeito, se, em circunstâncias normais, as empresas não podem invocar as regras relativas aos auxílios estatais para evitarem pagar taxas, a situação aqui relevante é aquela em que as três taxas em causa, que fazem parte do regime de auxílios em causa, constituem a base direta do financiamento desse regime. Assim, a distorção da concorrência que as regras relativas aos auxílios estatais pretendem evitar não ocorre apenas no momento em que o auxílio é concedido aos beneficiários ao abrigo do regime de auxílios em causa, mas logo no momento em que são cobradas essas taxas às empresas que a elas estão sujeitas, caso essas taxas não permaneçam nos cofres públicos<sup>46</sup>. O facto de os beneficiários poderem não estar em concorrência com as recorrentes é irrelevante para esse efeito<sup>47</sup>. Apenas deve ser tomado em consideração o facto de o contribuinte estar sujeito a uma taxa que é parte integrante de uma medida de auxílio executada em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE<sup>48</sup>.

88. Conseqüentemente, os montantes que foram transferidos para as reservas do CNC ou que reverteram a favor do Estado francês devem ser tomados em consideração para determinar se foi atingido o limiar previsto no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 794/2004.

<sup>46</sup> Para um entendimento diferente, v. conclusões da advogada-geral C. Stix-Hackl no processo Enirisorse (C-34/01 a C-38/01, EU:C:2002:643, n.º 172).

<sup>47</sup> V., nesse sentido, acórdão Régie Networks, n.ºs 91 a 93, e acórdão de 28 de julho de 2011, Mediaset/Comissão (C-403/10 P, não publicado, EU:C:2011:533, n.º 81).

<sup>48</sup> V. acórdão de 13 de janeiro de 2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, n.º 19).

89. Por último, quanto à segunda questão, alínea c), baseia-se na ideia de que o conceito de «orçamento» contido no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 794/2004 se refere às despesas efetivas e não às receitas obtidas. No caso de o Tribunal de Justiça concordar com essa premissa, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, para determinar se o limiar de 20% foi ou não atingido, o limite máximo global do auxílio aprovado pela Comissão deve ser comparado com o orçamento global afetado à totalidade do auxílio pelo organismo responsável pela afetação, ou se, pelo contrário, os limites máximos estabelecidos para cada subcategoria de auxílio referida na decisão da Comissão devem ser comparados com a rubrica orçamental desse organismo.

90. A minha resposta seria: «ambos».

91. Se a Comissão autoriza um regime de auxílios com base em limites máximos propostos por um Estado-Membro, esses limites fazem parte da notificação à luz da qual a autorização deve ser entendida<sup>49</sup>. Se os limites máximos notificados, aprovados pela Comissão, incluírem um limite horizontal (superior) e vários limites verticais (inferiores), esses limites terão, em regra, de ser respeitados pelo Estado-Membro em causa. A Comissão poderá obviamente exigir, como condição da aprovação, que o Estado-Membro em causa efetue nova notificação caso um limite seja ultrapassado.

92. No meu entender, o mesmo é válido para a regra dos 20%.

93. Quando tiverem sido fixados limites máximos específicos na decisão que autoriza o regime de auxílios, a questão de saber se o aumento do orçamento está sujeito a notificação não pode depender unicamente da comparação entre o montante global do auxílio aprovado e o orçamento global do organismo responsável pela concessão do auxílio. Caso contrário, os Estados-Membros poderiam sentir-se tentados a desrespeitar os limites máximos específicos que eles próprios notificaram.

94. O facto de a ultrapassagem dos limites (verticais) específicos envolver geralmente montantes de auxílio inferiores e, como tal, uma menor intensidade do auxílio, do que a ultrapassagem do limite (horizontal) global está relacionado com a apreciação da compatibilidade da alteração do regime de auxílios e não com a existência de (uma alteração de) um auxílio (existente).

95. Consequentemente, no caso de o Tribunal de Justiça decidir responder à segunda questão, alínea c), proponho que o faça no sentido de que, em conformidade com a correta interpretação do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 794/2004, para determinar se o limiar de 20% estabelecido nessa disposição foi ou não atingido, o limite máximo global do auxílio fixado na decisão da Comissão que aprova um regime de auxílios deve ser comparado com o orçamento global afetado à totalidade do auxílio pelo organismo responsável pela afetação, e os limites máximos estabelecidos para cada subcategoria de auxílio referida nessa decisão devem ser comparados com a rubrica orçamental desse organismo.

### ***E. Pedido de suspensão dos efeitos do acórdão no tempo***

96. O Governo francês requereu ao Tribunal de Justiça a suspensão dos efeitos do acórdão no tempo no caso de este entender que um aumento de 20% das receitas geradas pelas três taxas afetadas ao regime de auxílios em causa, em comparação com as estimativas indicadas na decisão da Comissão de 10 de julho de 2007, constitui uma alteração substancial desse regime que deve ser notificada à Comissão.

97. Se o Tribunal de Justiça perfilhar o meu entendimento, esta questão torna-se irrelevante. Não obstante, exporei sucintamente a minha opinião.

<sup>49</sup> V., nesse sentido, despacho de 22 de março de 2012, Itália/Comissão (C-200/11 P, não publicado, EU:C:2012:165, n.º 27 e jurisprudência aí referida).

98. Só a título excepcional é que o Tribunal de Justiça restringe os efeitos das suas decisões no tempo. Para que esta limitação possa ser decidida, é necessário que estejam preenchidos dois critérios essenciais, a saber, a boa-fé dos meios interessados e o risco de perturbações graves<sup>50</sup>.

99. A esse propósito, o Governo francês alega, em primeiro lugar, que as autoridades francesas não notificaram a alteração do regime de auxílios em causa devido à objetiva e extensa incerteza quanto ao alcance da obrigação de notificação, para a qual a Comissão contribuiu em grande parte. Em segundo lugar, o Governo francês faz referência ao elevado número de relações jurídicas estabelecidas de boa-fé que esgotaram os seus efeitos no passado entre as autoridades francesas e, por um lado, os contribuintes em causa, que constituem um grupo muito numeroso e heterogéneo de comerciantes e, por outro lado, os beneficiários do regime de auxílios em causa, ao abrigo do qual foram pagos auxílios no montante de 2 101 267 000 euros entre 2006 e 2011.

100. No acórdão Régie Networks<sup>51</sup>, que também dizia respeito a um regime de auxílios francês a favor de estações de rádio locais, o Tribunal de Justiça limitou os efeitos da invalidade da decisão da Comissão em causa nesse processo. Porém, a apreciação do Tribunal de Justiça assentou, em parte, em considerações respeitantes à competência exclusiva da Comissão para tomar uma decisão de autorização de auxílios estatais e à competência do Tribunal de Justiça para declarar a invalidade dessa decisão.

101. Concordo com a afirmação do Governo francês de que o processo principal é testemunho de uma significativa incerteza jurídica quanto à correta interpretação do conceito de «alterações de um auxílio existente», e que nada indica que as autoridades francesas ou os beneficiários do regime de auxílios agiram de má-fé, dado que a Comissão só agora questionou o aumento em causa. Contudo, na minha opinião, o pedido desse governo não tem fundamento.

102. Com efeito, no que respeita ao risco de perturbações graves, em primeiro lugar, é jurisprudência assente que as consequências financeiras que podem resultar para um Estado-Membro de um acórdão proferido a título prejudicial não justificam, por si só, a limitação dos efeitos desse acórdão no tempo<sup>52</sup>. Em qualquer caso, o Governo francês não explicou de que modo o reembolso de um auxílio em causa poderia ter consequências devastadoras.

103. Em segundo lugar, no acórdão Schulz e Egbringhoff<sup>53</sup>, o Tribunal de Justiça não considerou que o facto de serem postas em causa as relações jurídicas que esgotaram os seus efeitos no passado teria repercussões retroativas em todo o setor do fornecimento de eletricidade e de gás na Alemanha e que, consequentemente, tivesse sido demonstrada a existência de um risco de perturbações graves. Por conseguinte, *a fortiori*, esse risco também não existe no presente caso.

104. Nessas circunstâncias, proponho que seja negado provimento ao pedido de limitação dos efeitos da decisão do Tribunal de Justiça no tempo.

50 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:851, n.ºs 39 e 40 e jurisprudência aí referida).

51 Acórdão Régie Networks, n.ºs 118 a 127.

52 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o. (C-262/12, EU:C:2013:851, n.º 42 e jurisprudência aí referida).

53 Acórdão de 23 de outubro de 2014 (C-359/11 e C-400/11, EU:C:2014:2317, n.ºs 60 a 62).

#### IV. Conclusão

105. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) nos seguintes termos:

- Um aumento das receitas fiscais destinadas a financiar um regime de auxílios não está abrangido pelo âmbito de aplicação das regras do Tratado FUE relativas aos auxílios estatais se essa taxa ainda que possa ser afetada ao financiamento do regime de auxílios não influenciar diretamente o montante do auxílio pago. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio apurar este facto no processo principal;
- A correta interpretação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, e do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] determina que, quando as condições que regem um regime de auxílios não sofram alterações, um aumento significativo das receitas geradas por uma taxa que se destina a financiar esse regime do qual faz parte integrante e que foi aprovada pela Comissão, em comparação com as estimativas fornecidas na notificação desse regime, não constitui uma alteração desse regime que desencadeie a obrigação de notificação e a proibição de executar o auxílio estabelecidas no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, quando a Comissão não tenha imposto, na decisão de autorização desse regime, uma condição que limite o montante das receitas potencialmente geradas por essa taxa ou, em qualquer caso, sempre que essas receitas não ultrapassem tal limite.