



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 30. novembra 2017¹

Zadeva C-510/16

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Državne pomoči – Člen 108(3) PDEU – Uredba (ES) št. 659/1999 – Člen 1(c) – Pojem ‚nova pomoč‘ – Uredba (ES) št. 794/2004 – Člen 4 – Priglašene sheme pomoči, razglašene za združljive z notranjim trgom – Shema pomoči za kinematografijo in avdiovizualno produkcijo – Znatno povečanje prihodka iz davku podobne dajatve, s katero se financira shema pomoči, glede na Komisiji priglašene ocene – Pojem ‚povečanje proračuna odobrene sheme pomoči, ki je večje od 20 %‘ – Razmerje do dolžnosti predhodne priglasitve“

1. Ali znatno povečanje davčnih prihodkov iz dajatve, s katero se financira odobrena shema pomoči, glede na prvotne ocene, ki so bile Evropski komisiji predložene v okviru priglasitve po pravilih o državnih pomočeh, pomeni „novo pomoč“ v skladu s členom 108(3) PDEU? To je bistvo vprašanj, ki so bila v obravnavani zadevi predložena Sodišču v predhodno odločanje.
2. Skratka, gre za vprašanje pravilne razlage pojma „spremembe veljavne pomoči.“ Sodišče bi lahko ob obravnavanju tega pojma bolj splošno analiziralo razmerje med členom 108(3) PDEU in členom 1(c) Uredbe št. 659/1999² na eni strani ter členom 4 Uredbe št. 794/2004³ na drugi.
3. Pred tem pa bo moralo Sodišče ponovno navesti pogoje, pod katerimi se določbe Pogodbe DEU o državnih pomočeh uporabljajo za dajatve. Predložitevno sodišče bo moralo nato preveriti, ali so ti pogoji izpolnjeni.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Uredba Sveta (ES) z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108[PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), kakor je bila spremenjena. Uredba Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2015, L 248, str. 9).

³ Uredba Komisije (ES) z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108[PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 4, str. 3), kakor je bila spremenjena.

I. Pravni okvir

A. Uredba št. 659/1999

4. Člen 1 Uredbe št. 659/1999 („Opredelitve“) določa:

„V tej uredbi:

- (a) ‚pomoč‘ pomeni vse ukrepe, ki izpolnjujejo merila, določena v členu [107(1) Pogodbe];
- (b) ‚veljavna pomoč‘ pomeni:
 - [...]
 - (ii) odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet;
 - [...]
- (c) ‚nova pomoč‘ pomeni vsako pomoč, to je sheme pomoči ali individualno pomoč, ki ni veljavna pomoč, vključno s spremembami veljavne pomoči;“

B. Uredba št. 794/2004

5. V skladu s členom 1(1) Uredbe št. 794/2004 („Predmet urejanja in področje uporabe“) „[t]a uredba vsebuje podrobne določbe glede oblike, vsebine in drugih podrobnosti v zvezi s prigrasitvijo in letnimi poročili iz [Uredbe št. 659/1999]. Vsebuje tudi določbe za izračun rokov v vseh postopkih, povezanih z državno pomočjo, in izračun obrestnih mer za vračilo nezakonite pomoči.“

6. Člen 4 Uredbe št. 794/2004 („Poenostavljeni postopek prigrasitve nekaterih sprememb obstoječe pomoči“) določa:

„1. Za namene člena 1(c) [Uredbe št. 659/1999] sprememba obstoječe pomoči pomeni katero koli spremembo, razen preoblikovanja povsem formalne ali upravne narave, ki ne more vplivati na ocenjevanje združljivosti ukrepa pomoči s skupnim trgom. Vendar se povečanje začetnega proračuna obstoječe sheme pomoči do 20 % ne šteje kot sprememba obstoječe pomoči.“

2. Naslednje spremembe obstoječe pomoči se prigrasijo na poenostavljenem obrazcu za prigrasitev iz Priloge II:

- (a) povečanje proračuna odobrene sheme pomoči, ki je večje od 20 %; [...]“

II. Dejansko stanje, postopek in vprašnji za predhodno odločanje

7. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe izhaja iz tožbe družb Carrefour Hypermarchés SAS (v nadaljevanju: družba Carrefour), Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep, Fnac Paris in Fnac Périphérie (v nadaljevanju: skupaj: pritožnice) zaradi vračila dajatve na prodajo in izposajo videoposnetkov za zasebno uporabo gledalcev (v nadaljevanju: zadevna dajatev), ki jo je družba Carrefour plačala v letih 2008 in 2009, preostale tožeče stranke pa v letih 2009, 2010 in 2011.

8. Skupni prihodek iz zadevne dajatve ter dajatve na kino vstopnice in dajatve na televizijske storitve (v nadaljevanju: skupaj: tri dajatve) je namenjen financiranju sheme državne pomoči za kinematografijo in avdiovizualno produkcijo (v nadaljevanju: zadevna pomoč). S to shemo upravlja neodvisno upravno telo, Centre national de la cinématographie et de l'image animée (nacionalni center za kinematografijo in gibljive slike, v nadaljevanju: CNC).

9. Komisija je zadevno shemo pomoči z odločbo z dne 22. marca 2006 razglasila za združljivo s skupnim trgom.⁴ Pozneje je Komisija z odločbo z dne 10. julija 2007 odobrila spremembo načina financiranja zadevne sheme pomoči, ki je med drugim zajemala tudi spremembo pravil o obdavčenju televizijskih storitev.⁵ Komisija je s sklepom z dne 20. decembra 2011 odobrila podaljšanje zadevne sheme pomoči do 31. decembra 2017.⁶

10. Cour des comptes (računsko sodišče, Francija) je avgusta 2012 izdalo poročilo o upravljanju in financiranju CNC.⁷ Iz navedenega poročila je razvidno, da se je prihodek iz treh dajatev med letoma 2007 in 2011 povečal za skoraj 60 %, kar pomeni 46,3 % po prilagoditvi spremembam računovodske prakse. V skladu s tem poročilom je bil glavni razlog za to veliko povečanje prihodka iz dajatve na televizijske storitve, in sicer s 362 milijonov EUR leta 2007 na 631 milijonov EUR leta 2011, predvsem sprememba davčne osnove iz marca 2007, ki jo je Komisija upoštevala v sklepu z dne 10. julija 2007.

11. Pritožnice so tožbe najprej vložile pri Tribunal administratif de Montreuil (upravno sodišče v Montreuilu, Francija), ki so bile zavrjene s sodbami z dne 19. julija 2012, 20. junija 2013 in 18. julija 2013. Cour administrative d'appel de Versailles (upravno pritožbeno sodišče v Versaillesu) je pozneje s sodbama z dne 20. decembra 2013 in 4. marca 2014 zavrnilo pritožbe zoper navedene sodbe. Vloga iz postopka v glavni stvari je kasacijska pritožba zoper zadnjenavedeni sodbi pri Conseil d'État.

12. Pritožnice med drugim trdijo, da Cour administrative d'appel de Versailles (upravno pritožbeno sodišče v Versaillesu) povečanja prihodkov napačno ni štelo za povečanje proračuna sheme pomoči za več kot 20 % v smislu člena 4 Uredbe št. 794/2004. Zato trdijo, da bi bilo treba izvesti novo priglasitev v skladu s členom 108(3) PDEU.

13. Ministre des Finances et des Comptes publics (minister za finance, Francija) v odgovoru meni, da ni potrebna nobena dodatna priglasitev, če se sama vsebina prvotne sheme ne spremeni. Trdi tudi, da je treba morebitne spremembe ocenjevati glede na pomoč, dejansko dodeljeno upravičencem, ne pa glede na povečanje namenskih sredstev, ki se lahko namenijo za rezervo CNC ali jih država izterja.

14. Predložitveno sodišče je zaradi dvoma o pravilni razlagi člena 108(3) PDEU in člena 4 Uredbe št. 794/2004 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašnji:

„1. Ali je – v primeru sheme pomoči, ki se financira iz namenskih sredstev, pri čemer je država članica redno priglašala pravne spremembe, ki so bistveno vplivale na to shemo, preden jih je izvedla, še zlasti tiste v zvezi z njenim načinom financiranja – precejšnje povečanje prihodka iz davčnih sredstev, namenjenih tej shemi, v primerjavi z napovedmi, predloženimi [Komisiji], bistvena sprememba v smislu člena [108 PDEU], s katero je mogoče utemeljiti novo priglasitev?

4 Odločba Komisije C(2006) 832 final z dne 22. marca 2006, državna pomoč NN 84/2004 in N 95/2004 – Francija, sheme pomoči za kinematografijo in avdiovizualno produkcijo, str. 127.

5 Odločba Komisije C(2007) 3230 final z dne 10. julija 2007 – Državna pomoč N 192/2007 – Francija, sprememba sheme pomoči NN 84/2004 (točka 20).

6 Sklep Komisije C(2011) 9430 final z dne 20. decembra 2011, državna pomoč SA.33370 (2011/N) – Francija, podaljšanje shem pomoči za kinematografijo in avdiovizualno produkcijo.

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“ (Sporočilo finančni komisiji senata: upravljanje in financiranje CNC. Proračunska leta od 2007 do 2011), avgust 2012.

2. Kako se v istem primeru uporablja zgoraj navedeni člen 4 [Uredbe št. 794/2004], na podlagi katerega povečanje začetnega proračuna obstoječe sheme pomoči za več kot 20 % pomeni spremembo te sheme pomoči, in zlasti:
- (a) kakšna je povezava tega člena s predhodnostjo obveznosti priglasitve sheme pomoči, določene v členu [108(3) PDEU]?
 - (b) če prekoračitev praga 20 % začetnega proračuna obstoječe sheme pomoči iz zgoraj navedenega člena 4 [Uredbe št. 794/2004] utemeljuje novo priglasitev, ali je treba ta prag ocenjevati glede na znesek prihodkov, namenjenih shemi pomoči, ali glede na izdatke, ki so bili dejansko dodeljeni upravičencem, brez zneskov, zadržanih v obliki rezerve ali odtegnjenih v korist države?
 - (c) če je treba ta prag 20 % ocenjevati glede na izdatke, namenjene shemi pomoči, ali je treba tako oceno opraviti tako, da se skupna zgornja meja izdatkov, navedena v odločbi o odobritvi, primerja s skupnim proračunom, ki ga je organ, ki upravlja namenska sredstva, pozneje dodelil za vse pomoči, ali tako, da se zgornje meje, priglašene za vsako od kategorij pomoči, navedenih v tej odločbi, primerjajo z ustrezno proračunsko postavko tega organa?“
15. Pisna stališča so vložile pritožnice, francoska, grška in italijanska vlada ter Komisija. Na obravnavi 21. septembra 2017 so ustna stališča predstavile pritožnice, francoska vlada in Komisija.

III. Analiza

A. Dopustnost

16. Italijanska vlada meni, da bi bila lahko vprašanja za predhodno odločanje hipotetična in torej nedopustna, prvič, ker se ne dvomi v veljavnost odločb Komisije z dne 22. marca 2006, 10. julija 2007 in 20. decembra 2011 (v nadaljevanju: odločbe Komisije), in drugič, zaradi odsotnosti povezave med zadevno dajatvijo in sredstvi, izplačanimi v skladu z zadevno shemo pomoči.
17. S pomisleki italijanske vlade se ne strinjam.
18. Za vprašanja v zvezi s pravom EU velja domneva upoštevnosti. Predlog za predhodno odločanje nacionalnega sodišča se lahko zavrne, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava EU nikakor ni povezana z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na predložena vprašanja dalo koristne odgovore.⁸
19. Kar zadeva prvi pomislek navedene vlade, to, da zoper odločbe Komisije v zvezi z zadevno shemo pomoči ni bila vložena nobena ničnostna tožba ne pomeni, da je obravnavana zadeva hipotetična. Tudi če pritožnice s tožbo skušajo zaobiti te odločbe, predložitveno sodišče nima pomislekov glede njihove veljavnosti. Te odločbe torej ostajajo zavezujoče.⁹
20. Kar zadeva drugi pomislek, čeprav je res, da se predložitveno sodišče kot kaže ni opredelilo do vprašanja, ali je prihodek od zadevne dajatve nujno namenjen financiranju pomoči, pa tega ni mogoče izključiti. Zato menim, da vprašanja za predhodno odločanje niso očitno hipotetična.¹⁰

⁸ Sodba z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 25 in navedena sodna praksa).

⁹ Sodba z dne 13. februarja 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, točka 23 in navedena sodna praksa).

¹⁰ Primerjaj s sodbo z dne 22. decembra 2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, sprejeta v sestavi velikega senata, točke od 48 do 50, v nadaljevanju: sodba Régie Networks), v zvezi z veljavnostjo odločbe Komisije o odobritvi francoske sheme pomoči za radijsko oddajanje.

21. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je zato dopusten.

B. Prvo vprašanje

1. Uvodne ugotovitve

22. Ne glede na moje ugotovitve v zvezi z dopustnostjo tega predloga za sprejetje predhodne odločbe je mogoče vprašanja Conseil d'État (državni svet) za predhodno odločanje razlagati na več načinov.

23. V skladu s *prvo razlago* prvega vprašanja za predhodno odločanje se to vsaj posredno nanaša na predhodno vprašanje, ali navedene tri dajatve spadajo na področje uporabe pravil o državnih pomočeh (v nadaljevanju: prva razlaga). Čeprav je namreč prvo vprašanje na eni strani mogoče razlagati tako, da predložitveno sodišče meni, da je tako, pa na drugi strani postane z drugim vprašanjem, točka (b), to vprašljivo zaradi razlikovanja med dodeljenimi odhodki (ali drugače ustvarjenimi davčnimi prihodki) in odobrenimi odhodki (izplačano pomočjo). Vsekakor je prva razlaga v ospredju zaradi značaja spora v teku pred predložitvenim sodiščem. Francoska in italijanska vlada v zvezi s tem menita, da se navedena pravila za zadevno dajatev ne uporabljajo.

24. *Druga razlaga* prvega vprašanja za predhodno odločanje bi bila lahko ta, da predložitveno sodišče dejansko meni, da se pravila o državnih pomočeh dejansko ne uporabljajo za navedene tri dajatve, kljub temu pa želi izvedeti, ali znatno povečanje davčnih prihodkov, namenjenih financiranju odobrene sheme pomoči, glede na ocene v okviru priglasitve pomeni spremembo navedene sheme, zaradi česar nastane obveznost priglasitve v skladu s členom 108(3) PDEU, tudi če so pogoji za to shemo pomoči nespremenjeni (v nadaljevanju: druga razlaga).

25. Nazadnje, možna je tudi *tretja razlaga* prvega vprašanja za predhodno odločanje. Po tej razlagi predložitveno sodišče meni, da se pravila o državnih pomočeh uporabljajo za tri dajatve. Na podlagi tega želi izvedeti, ali znatno povečanje davčnih prihodkov, s katerimi se financira odobrena shema pomoči, glede na ocene v okviru priglasitve pomeni spremembo te sheme, kar posledično sproži obveznost priglasitve v skladu s členom 108(3) PDEU, tudi če so pogoji v zvezi s to shemo pomoči nespremenjeni (v nadaljevanju: tretja razlaga).

26. V nadaljevanju bom v tem vrstnem redu obravnaval vsako od navedenih treh razlag prvega vprašanja za predhodno odločanje. V zvezi s tem se – kot je Komisija potrdila na obravnavi – pri stališču o tretji razlagi prvega vprašanja za predhodno odločanje domneva, da se pravila o državnih pomočeh dejansko uporabljajo za tri dajatve.

2. Prva razlaga: kdaj se pravila o državnih pomočeh iz Pogodbe DEU uporabljajo za dajatve?

27. Davki ne spadajo na področje uporabe določb Pogodbe DEU o državnih pomočeh, razen če gre za način financiranja ukrepa pomoči, tako da so njegov sestavni del. Da bi se lahko štelo, da je dajatev sestavni del ukrepa pomoči, mora med zadevno dajativjo in pomočjo na podlagi upoštevne nacionalne zakonodaje obstajati zavezujoča namembnostna povezava, tako da so prihodki od dajatve nujno namenjeni financiranju pomoči in neposredno vplivajo na njeno višino, in zato na presojo združljivosti te pomoči z notranjim trgovom.¹¹

¹¹ Glej sodbo z dne 10. novembra 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija (C-449/14 P, EU:C:2016:848, točki 65 in 68 ter navedena sodna praksa), splošno pa dejavnike, ki jih je navedel generalni pravobranilec L. A. Geelhoed v svojih sklepnih predlogih v zadevi Streekgewest (C-174/02, EU:C:2004:124, točka 35). V zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 27. novembra 2003, Enirisorse (od C-34/01 do C-38/01, EU:C:2003:640, točka 11), je bilo treba na primer v skladu z veljavno zakonodajo dve tretjini prihodkov iz zadevnih dajatev izplačati upravičencu.

28. Na primer, povečanja dajatve, ki so je nekatera podjetja oproščena, ni mogoče izpodbijati po pravilih o državnih pomočeh, če prihodek od te dajatve neposredno ne vpliva na izplačana sredstva.¹² Poleg tega, kadar pristojni organi v skladu z veljavno zakonodajo prihodek od dajatve po lastni presoji razdelijo v različne namene, ta prihodek neposredno ne vpliva na višino pomoči, saj se lahko nameni za financiranje drugih ukrepov po tej zakonodaji, ki niso državna pomoč.¹³ Podobno ni nobene povezave med prihodkom od dajatve in izplačanim zneskom, kadar nacionalna zakonodaja neodvisno od prihodka od dajatve, s katero se financira, določa znesek, ki naj se izplača upravičencem v razponu, ta znesek pa potem diskrecijsko posamično določijo pristojni organi.¹⁴ Nasprotno pa neposrednega vpliva dajatve na znesek pomoči ni mogoče izključiti, kadar organ, ki je odgovoren za njegovo izplačilo, ni pooblaščen za dodelitev razpoložljivih sredstev za druge namene, kot je pomoč.¹⁵

29. Če tri dajatve v skladu z navedenim niso sestavni del zadevne sheme pomoči, potem je vprašanje, ali povečanje prihodkov pomeni spremembo obstoječe pomoči, brezpredmetno.

30. Francoska vlada je potrdila, da obstaja zavezujoča določba francoskega prava, ki zahteva dodelitev prihodkov od treh dajatev zadevni shemi pomoči.¹⁶ Vendar navedena vlada meni, da prihodki iz teh treh dajatev ne vplivajo neposredno in samodejno na znesek, izplačan v skladu s to shemo.

31. Na *prvem mestu* francoska vlada meni, da je iz odločbe Komisije z dne 22. marca 2006 razvidno enako stališče Komisije, ker so bile predložene vrednosti ocene in ker Komisija ni spremljala spremembe teh prihodkov, čeprav je od francoskih organov zahtevala predložitev letnih poročil o sredstvih, izplačanih po zadevni shemi pomoči.

32. Na *drugem mestu* francoska vlada trdi, da čisti prihodek od treh dajatev ni v celoti namenjen financiranju zadevne sheme pomoči. Parlement (francoski parlament) lahko v skladu z veljavnimi francoskimi pravili¹⁷ spremeni ali odpravi namenjanje prihodkov od teh dajatev za CNC in jih preusmeri nazaj v splošni proračun francoske države, na primer z določitvijo zgornjega praga (écrêtement). Poleg tega gre presežek, če je izkazan v bilanci proračuna CNC, v rezervo. Nasprotno pa lahko CNC, če je v proračunu za določeno leto primanjkljaj, črpa sredstva iz te rezerve.

33. Na *tretjem mestu*, s tremi dajatvami ustvarjeni prihodki niso izključno namenjeni za zadevno shemo pomoči, ker jih lahko CNC nameni za druge namene, tudi za stroške delovanja.

34. Na *četrtem mestu*, najvišji letni znesek pomoči, ki se lahko izplača po zadevni shemi pomoči, ni odvisen od zneska ustvarjenih prihodkov iz treh dajatev, kot izhaja iz letnih poročil, ki so jih francoski organi predložili Komisiji. V skladu s tem se zadevna shema pomoči financira tudi iz drugih prihodkov, kot so licenčnine, ki jih CNC prejme zaradi vzdrževanja kinematografskih in avdiovizualnih registrov in dodeljevanja kinematografskih dovoljenj, poklicnih prihrankov in državnih subvencij.

35. Na *petem mestu*, pomoč se izplačuje v skladu z objektivnimi merili, ki niso odvisna od ustvarjenih prihodkov iz treh dajatev in so opisana v odločbi z dne 22. marca 2006.

12 Glej v tem smislu sodbi z dne 13. januarja 2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, točki 27 in 28), in z dne 10. novembra 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija (C-449/14 P, EU:C:2016:848, točka 73).

13 Glej v tem smislu sodbo z dne 13. januarja 2005, Pape (C-175/02, EU:C:2005:11, točka 16).

14 Glej v tem smislu sodbo z dne 27. oktobra 2005, Distribution Casino France in drugi (od C-266/04 do C-270/04, C-276/04 in od C-321/04 do C-325/04, EU:C:2005:657, točka 52).

15 Glej sodbo Régie Networks (točka 104).

16 Francoska vlada je navedla člene od L. 115-1 do L. 116-5 Code du cinema et de l'image animée (zakonik o kinematografih in gibljivih slikah).

17 Francoska vlada je navedla člen 34 Loi organique n° 2010-1657, du 1^{er} août, relative aux lois de finances (organski zakon št. 2001-692 z dne 1. avgusta 2001 o proračunu, JORF št. 177 z dne 2. avgusta 2001, str. 12480, št. 1).

36. Kar zadeva prvo trditev francoske vlade, mora Komisija, če meni da je dajatev sestavni del načrtovane sheme pomoči, to dajatev upoštevati pri presoji združljivosti te sheme z notranjim trgov. Komisija v svojih odločbah z dne 22. marca 2006 in 10. julija 2007 ni izrecno analizirala prvonavedenega vprašanja, torej ali so tri dajatve sestavni del zadevne sheme pomoči (glede zadnjenavedenega vprašanja o združljivosti glej spodaj točke od 61 do 65). Na obravnavi je trdila, da je to implicitno razumljivo. Ali je to res (ali primerno), pa tako ali tako ni pomembno, ker se vprašanje, ali je dajatev sestavni del ukrepa pomoči, nanaša na pojem „pomoč“ in torej samo po sebi ni odvisno od stališča Komisije o tem, saj to za Sodišče ni zavezujoče.

37. Kar zadeva četrto trditev, to, da se morda zadevna shema pomoči sofinancira s prihodki iz drugih virov, ne preprečuje možnosti, da je zadevna dajatev sestavni del zadevne sheme pomoči.

38. Preostale trditve francoske vlade pa zahtevajo resno obravnavo. Čeprav je pojem „davek, ki je sestavni del ukrepa pomoči“ avtonomen pojem prava EU, ki ni odvisen od položaja v nacionalnem pravu,¹⁸ tako da lahko Sodišče ta pojem samostojno uporabi v okoliščinah postopka v glavni stvari,¹⁹ menim, da te trditve, kot je bilo nakazano na obravnavi, ni mogoče potrditi ali zavrni brez temeljitejši analize in obravnavanja pravnega in dejanskega položaja v Franciji. V okviru tega postopka to zahteva vključitev predložitvenega sodišča. Če se to sodišče strinja s tem, kako je francoska vlada opisala tri dajatve, potem menim, da niso sestavni del zadevne sheme pomoči.²⁰

39. V zvezi s tem je Komisija na obravnavi menila, da je bila drugače od položaja v upoštevnem obdobju povezava med tremi dajatvami in zadevno shemo pomoči v nedoločenem trenutku pozneje prekinjena, ker so francoski proračunski organi večkrat odtegnili skupne pridobljene davčne prihodke. Komisija poleg tega zavrača upoštevnost možnosti, da bi CNC dal davčne prihodke v rezervo, ker meni, da je dajanje teh sredstev v rezervo odloženo plačilo pomoči, ki ne vpliva na povezavo med tremi dajatvami in shemo pomoči.

40. Te utemeljitve pa me ne prepričajo v to, da so tri dajatve sestavni del zadevne sheme pomoči. Ravno nasprotno.

41. Prvič, gre za časovno neskladnost, če se – kot je v bistvu storila Komisija – uvrstitev davčnih prihodkov v rezervo zavrne, ker naj bi šlo zgolj za odloženo plačilo – s čimer se upoštevno obdobje dejansko podaljša onkraj leta 2011 – hkrati pa se pripisuje odločilen pomen trenutku po upoštevnem obdobju, ko je ustrezen francoski proračunski organ začel redno zahtevati vračilo teh prihodkov v splošni proračun. Razlikovanje med uvrstitvijo davčnih prihodkov v rezervo CNC in njihovo vračilo se prav tako zdi umetno. Ni neverjetno, da bi bila ta uvrstitev zgolj predhodna temu vračilu, zaradi česar obe transakciji ne bi bili povsem ločeni, kot trdi Komisija. Komisija poleg tega ni pojasnila, zakaj je pomembno razlikovati med izvrševanjem pooblastila za vračilo davčnih prihodkov in tem, da nekdo to pooblastilo ima.

42. Drugič, to, da je Komisija na obravnavi navedla, da je bila pozneje prekinjena povezava med s tremi dajatvami ustvarjenimi prihodki in zneski, izplačanimi po zadevni shemi pomoči, potrjuje dvomljivo povezanost. Če je dajatev resnično sestavni del določene sheme pomoči, te povezave ni mogoče prekiniti brez spremembe ureditve, ki pomoč ureja.²¹ To se v obravnavani zadevi ni zgodilo.

18 Glej v tem smislu sodbo z dne 16. oktobra 2013, TF1/Komisija (T-275/11, EU:T:2013:535, točka 47).

19 Glej na primer sodbo Régie Networks (točka 112).

20 Glej zlasti sodbo z dne 10. novembra 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija (C-449/14 P, EU:C:2016:848, točki 70 in 71), v kateri je Sodišče razsodilo, da če se presežki davčnih prihodkov, s katerimi se financira shema pomoči za javno radiodifuzijo, prerazporedijo v splošni proračun države, država pa mora na drugi strani zapolniti vrzel, če navedeni prihodki ne zadostujejo za kritje stroškov, ti davčni ukrepi niso sestavni del navedene pomoči.

21 Čeprav se je Komisija na obravnavi sklicevala na naslov Poglavlja II poročila računskega sodišča (glej točko 10 zgoraj), v skladu s katerim „*Le CNC a tiré profit du dynamisme de ses ressources pour étendre ses aides*“ (CNC je izkoristil dinamiko svojih virov za razpršitev svoje pomoči), se takoj naslednji stavek za tem naslovom glasi: „*L'augmentation des recettes de l'établissement ne s'est pas traduite par une augmentation proportionnelle des aides*“ (zaradi povečanja prihodkov CNC se ni sorazmerno povečala pomoč).

43. Nazadnje, utemeljitev Komisije z obravnave, da se zahteva iz sodne prakse, po kateri mora obravnavana dajatev neposredno vplivati na znesek pomoči, ne bi smela razlagati ozko ampak na način, ki zagotavlja učinkovitost, ne zdrži. Kot je bilo namreč navedeno zgoraj v točki 27, je splošno pravilo tako, da se pravila o državnih pomočeh ne nanašajo na dajatve. Izjema pa so dajatve, ki so sestavni del sheme pomoči. Razlaga Komisije torej pomeni široko razlago izjeme in ozko razlago glavnega pravila.

44. Zato v zvezi s prvo razlago prvega vprašanja za predhodno odločanje menim, da se pravila o državnih pomočeh iz Pogodbe DEU ne uporabljajo za povečanje davčnih prihodkov, s katerimi se financira shema pomoči, če ta dajatev, tudi če se lahko nameni za financiranje sheme pomoči, ne vpliva neposredno na znesek izplačane pomoči. To mora preveriti predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari.

3. Druga razlaga: ali bi bilo treba znatno povečanje prihodkov iz dajatve, ki ni sestavni del sheme pomoči, v primerjavi z ocenami ob prigrasitvi te sheme opredeliti kot pomoč, ki jo je treba v skladu pravili o državnih pomočeh predhodno prigrasiti?

45. Druga razlaga prvega vprašanja za predhodno odločanje temelji na domnevi, da tri dajatve niso sestavni del zadevne sheme pomoči.

46. V tem primeru odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje, kakor izhaja iz druge razlage, sledi neposredno iz stališča o prvi razlagi.

47. Če se namreč pravila o državnih pomočeh ne uporabljajo za dajatev, potem to velja tudi za znatno povečanje prihodkov od nje, ne glede na predložene ocene.

4. Tretja razlaga: ali bi bilo treba znatno povečanje prihodkov od dajatve, ki ni sestavni del sheme pomoči, glede na ocene ob prigrasitvi te sheme, opredeliti kot spremembo veljavne pomoči, ki jo je treba v skladu s pravili o državnih pomočeh predhodno prigrasiti?

48. Tretja razlaga prvega vprašanja za predhodno odločanje zahteva temeljitejši premislek. V bistvu se nanaša na dolžnost držav članic, da spremembe veljavnih pomoči prigrasijo v skladu s členom 108(3) PDEU, ki jo bom analiziral v nadaljevanju.

a) Obveznost držav članic, da spremembe veljavnih pomoči prigrasijo in jih ne izvedejo, dokler niso odobrene

49. Dolžnost držav članic, da ukrepe prigrasijo in jih ne izvedejo, dokler niso odobreni, se v skladu s členom 108(3) PDEU nanaša na „načrte za dodelitev ali spremembo pomoči.“ Pogodba DEU določa različne postopke glede na to, ali je pomoč veljavna ali nova. Medtem ko morajo biti „načrti za dodelitev ali spremembo pomoči“ ali nove pomoči v skladu s členom 108(3) PDEU predhodno prigrasene Komisiji in se ne smejo začeti izvajati, dokler ni izdana dokončna odločba v postopku, se obstoječe pomoči v skladu s členom 108(1) PDEU lahko zakonito izvajajo, dokler Komisija ne ugotovi njihove nezdružljivosti.²²

²² Glej sodbo z dne 29. novembra 2012, Kremikovtzi (C-262/11, EU:C:2012:760, točka 49 in navedena sodna praksa). Glej tudi Fenger, N., „The Distinction between New and Existing State Aid,“ European Law Reporter št. 5 (2012), str. 147.

50. Ker dolžnost priglasitve ukrepa in njegovega neizvajanja nastane samo ob novi pomoči, je ključno vprašanje, ali je ukrep veljavna ali nova pomoč.²³ Svet je v členu 1 Uredbe št. 659/1999 „novo pomoč“ negativno opredelil kot pomoč, ki ni veljavna pomoč in zajema „spremembe veljavne pomoči.“ Kaj so spremembe, ni pojasnjeno.

b) Kaj so „spremembe veljavne pomoči“?

51. Komisija je v členu 4(1) Uredbe št. 794/2004 navedla, da zanjo sprememba veljavne pomoči pomeni „katero koli spremembo, razen preoblikovanja povsem formalne ali upravne narave, ki ne more vplivati na ocenjevanje združljivosti ukrepa pomoči s skupnim trgom.“ Ta opredelitev očitno izhaja iz predhodne sodne prakse.²⁴ Navedena je tudi v nedavni sodni praksi Sodišča.²⁵

52. Preden je Komisija sprejela to določbo, je Sodišče samo navedlo, kaj so te spremembe. Sodišče je v vodilni sodbi o tem, *Namur-Les assurances du crédit*,²⁶ razsodilo, da „nastanka nove pomoči ali spremembe obstoječe pomoči *ni mogoče ocenjevati glede na obseg pomoči ali zlasti njen znesek v finančnem smislu* v katerem koli obdobju delovanja podjetja, če se pomoč dodeli v skladu s predhodnimi zakonskimi določbami, ki se niso spremenile.“ Sodišče je v nadaljevanju navedlo, da se „pomoč lahko opredeli kot nova pomoč ali kot sprememba obstoječe pomoči *na podlagi določb, s katerimi je določena*“.²⁷

53. Ali v skladu z navedenim določen ukrep pomeni „spremembo veljavne pomoči“, je odvisno od odgovorov na tri vprašanja. Prvič, kaj je nacionalni ukrep, s katerim se daje veljavna pomoč? To je lahko zakon kot v zadevi *Namur-Les assurances du crédit*, javno naročilo²⁸ ali kaj drugega. Drugič, ali je bil nacionalni ukrep spremenjen? Tretjič, če je bil, ali je ta sprememba povsem formalna ali upravna?

23 V zvezi z ločenim vprašanjem vpliva novega ukrepa pomoči na veljavno pomoč glej med sodbo z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Italija (C-467/15 P, EU:C:2017:799), ki se nanaša na odobreno shemo pomoči, v zvezi s katero ni sporno, da bi bilo treba v navedeni zadevi izpodbijani ukrep opredeliti kot novo pomoč. Glej tudi sodbo z dne 30. aprila 2002, Government of Gibraltar/Komisija (T-195/01 in T-207/01, EU:T:2002:111, točka 111).

24 Glej sodbo z dne 30. aprila 2002, Government of Gibraltar/Komisija (T-195/01 in T-207/01, EU:T:2002:111, točka 111). Glej tudi sodbo z dne 9. oktobra 1984, Heineken Brouwerijen (91/83 in 127/83, EU:C:1984:307, točka 21). Več generalnih pravobranilcev se je opredelilo do tega, kdaj se veljavna pomoči spremeni: glej sklepne predloge generalnih pravobranilcev A. Trabucchia v zadevi Van der Hulst (51/74, EU:C:1974:134, str. 105), J. P. Warnerja v zadevi McCarren (177/78, EU:C:1979:127, str. 2204), S. Rozès v zadevi Apple and Pear Development Council (222/82, EU:C:1983:229, str. 4134), G. F. Mancinija v zadevi Heineken Brouwerijen (91/83 in 127/83, EU:C:1984:235, točka 5) in N. Fennellyja v zadevi Italija in Sardegna Lines/Komisija (C-15/98 in C-105/99, EU:C:2000:203, točke od 62 do 65). Glej tudi Sinnavee, A., v: Heidenhain, M. (ur.), *European State Aid Law*, Beck, München, 2010, str. 586, točka 29.

25 Glej sodbe z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija (od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točka 90); z dne 20. marca 2014, Rouse Industry/Komisija (C-271/13 P, EU:C:2014:175, točke od 31 do 38), in z dne 26. oktobra 2016, DEI/Komisija (C-590/14 P, EU:C:2016:797, točki 46 in 47). Glej tudi sklep z dne 22. marca 2012, Italija/Komisija (C-200/11 P, EU:C:2012:165, točki 30 in 31), v katerem se je Sodišče sklicevalo samo na drugi stavek člena 4(1) Uredbe št. 794/2004.

26 Sodba z dne 9. avgusta 1994, *Namur-Les assurances du crédit* (C-44/93, EU:C:1994:311, sprejeta v sestavi velikega senata (v nadaljevanju: sodba *Namur-Les assurances du crédit*).

27 Sodba *Namur-Les assurances du crédit* (točke od 28 do 31, poudarek dodan).

28 Glej na primer sodbo sodišča EFTA z dne 22. avgusta 2011, *Konkurrenten.no/EFTA Surveillance Authority* (E-14/10, EFTA Court Report 2011, str. 268).

54. Običajno je najbolj sporno zadnje vprašanje. Sodna praksa pa ponuja nekaj usmeritev: na eni strani širitev odobrene sheme pomoči, bodisi časovno²⁹ ali glede upravičencev do nje,³⁰ vedno vpliva na vsebino veljavne pomoči in pomeni njeno spremembo. Na drugi strani pa je, če je domnevna sprememba zapletena, potrebna temeljitejša analiza.³¹

55. Vsekakor pa je za spremembo veljavnega ukrepa pomoči potrebna določena oblika državnega posega.³²

56. Na vprašanje, ali ukrep pomeni „spremembo veljavne pomoči“, pa ni mogoče odgovoriti brez upoštevanja pravnega akta, s katerim je bil odobren veljavni ukrep pomoči. Razen če je bil ukrep pomoči sprejet pred uveljavitvijo Pogodb ali pristopom zadevne države članice, bo izhodišče pri odgovarjanju na vprašanje, ali je določena okoliščina „sprememba veljavne pomoči“ (in torej dogodek, ki ga je treba priglasiti), običajno sklep Komisije o odobritvi tega ukrepa pomoči.³³ Komisija lahko namreč kot varuh državnih pomoči v skladu s členom 7(4) Uredbe št. 659/1999 svojo odobritev pogojuje z nekaterimi pogoji. Če izplačana pomoč po odobreni shemi pomoči ne izpolnjuje pogojev iz sklepa Komisije o odobritvi te sheme, je treba izplačano pomoč obravnavati kot novo pomoč.³⁴

c) Stališče

57. V skladu s tretjo razlago prvega vprašanja za predhodno odločanje mora Sodišče odgovoriti na vprašanje, ali znatno povečanje davčnih prihodkov, s katerimi se financira odobrena shema pomoči, pomeni spremembo te sheme v smislu člena 108(3) PDEU, čeprav zakonska in podzakonska podlaga za to shemo pomoči ostajata nespremenjeni.

58. Pritožnice in Komisija menijo, da v obravnavani zadevi ni tako. Svoje stališče v glavnem opirajo na člen 4(2)(a) Uredbe št. 794/2004.

59. Tri vlade, ki so intervenirale, pa menijo nasprotno. Grška in italijanska vlada se še posebej opirata na sodbo Namur-Les assurances.

60. Strinjam se z navedenimi vladami.

29 Glej zlasti sodbe z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija (C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 82); z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija (od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točki 93 in 94); z dne 4. decembra 2013, Komisija/Svet (C-111/10, EU:C:2013:785, točka 58); z dne 4. decembra 2013, Komisija/Svet (C-121/10, EU:C:2013:784, točka 59); in z dne 26. oktobra 2016, DEI/Komisija (C-590/14 P, EU:C:2016:797, točki 58 in 59). Glej tudi sodbo z dne 9. septembra 2009, Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija (od T-227/01 do T-229/01, T-265/01, T-266/01 in T-270/01, EU:T:2009:315, točki 232 in 233 (po pritožbi potrjena s sodbo z dne 28. julija 2011, Diputación Foral de Vizcaya/Komisija (od C-471/09 P do C-473/09 P, EU:C:2011:521))).

30 Glej med drugim sodbi z dne 19. oktobra 2005, Freistaat Thüringen/Komisija (T-318/00, EU:T:2005:363, točke 195, 232, 247 in 281), in z dne 11. julija 2014, Telefónica de España in Telefónica Móviles España/Komisija (T-151/11, EU:T:2014:631, točka 64).

31 Glej na primer sodbo z dne 20. marca 2014, Rousse Industry/Komisija (C-271/13 P, EU:C:2014:175, točki 36 in 37), v kateri je bilo ravnanje bolgarskih organov pri izterjavi dolga spoznano za nezadostno, zaradi česar se je veljavna pomoč spremenila. Glej tudi sodbo z dne 26. novembra 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco in Itelazpi/Komisija (T-462/13, EU:T:2015:902, točki 149 in 150 (pritožba v teku pred Sodiščem, glej združene zadeve od C-66/16 P do C-69/16 P, Comunidad Autónoma del País Vasco in Itelazpi ter drugi/Komisija)), v zvezi s prehodom z analognega na digitalno oddajanje v večini Kraljevine Španije.

32 Glej na primer sodbe z dne 30. januarja 2002, Keller in Keller Meccanica/Komisija (T-35/99, EU:T:2002:19, točki 61 in 62); z dne 4. marca 2009, Tirrenia di Navigazione in drugi/Komisija (T-265/04, T-292/04 in T-504/04, EU:T:2009:48, točka 124), in z dne 16. decembra 2010, Nizozemska/Komisija (T-231/06 in T-237/06, EU:T:2010:525, točka 187).

33 Glej na primer sodbi z dne 10. maja 2005, Italija/Komisija (C-400/99, EU:C:2005:275, točki 65 in 66 (v zvezi z uredbo Sveta)), in z dne 20. maja 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, točke od 28 do 41 in 47). Glej tudi sodbo z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Italija, (C-467/15 P, EU:C:2017:799, točke od 37 do 44).

34 Glej sodbo z dne 5. oktobra 1994, Italija/Komisija (C-47/91, EU:C:1994:358, točka 26). Kljub temu pa vprašanje, ali je določen ukrep „sprememba veljavne pomoči“, ni nujno enako kot vprašanje, ali je določen ukrep v skladu s pogoji, ki jih je Komisija določila za odobreno shemo pomoči. Čeprav sta tako ukrep, ki ga veljavna shema pomoči ne zajema, kot sprememba veljavne pomoči „nova pomoč“, pa je razlika v tem, da se s spremembo veljavne sheme pomoči spremenijo lastnosti te sheme, medtem ko se pomoč, ki je veljavna shema pomoči ne zajema, od nje zgolj razlikuje. Tudi njun vpliv na veljavno shemo pomoči (če obstaja) je lahko različen. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Italija (C-467/15 P, EU:C:2017:799, točka 47).

61. Kot je bilo že navedeno, mora Sodišče na prvo vprašanje, kakor izhaja iz tretje razlage, odgovoriti na podlagi domneve, da so zadevni davčni prihodki, vključno s povečanjem, sestavni del zadevne sheme pomoči. V teh okoliščinah mora Komisija te dajatve upoštevati pri presoji zadevne sheme pomoči po priglasitvi te sheme zaradi opredelitve njene združljivosti z notranjim trgovom.³⁵

62. Komisija je v obravnavani zadevi to storila.

63. V odločbi Komisije z dne 22. marca 2006, s katero je bila prvotno odobrena zadevna shema pomoči, je bilo v bistvu ugotovljeno, da zadevna dajatev in dajatev na televizijske storitve temeljita na prometu, medtem ko dajatev na kinematografske vstopnice temelji na obiskanosti kinematografov in številu registriranih obiskovalcev.³⁶ Komisija je shemo odobrila na podlagi zaveze francoskih organov, da bodo „izvedli potrebne prilagoditve, ki bi bile potrebne zaradi izvajanja spremenjenih pravil o državnih pomočeh za kinematografijo in avdiovizualno produkcijo po 30. juniju 2007.“ Odobritev je bila pogojena s predložitvijo letnega poročila o načinu, na katerega bodo izvedeni priglašeni ukrepi.³⁷

64. Francoski organi so po sprejetju navedene odločbe Komisiji priglasili spremembo dajatev na televizijske storitve, s katero se je obenem povečalo število davčnih zavezancev in razširila davčna osnova. Komisija je to spremembo po pravilih o državnih pomočeh odobrila z odločbo z dne 10. julija 2007 (glej točko 9 zgoraj). V navedeni odločbi je bilo največje povečanje prihodkov, ki bi ga ustvarila ta sprememba in bi bili namenjeni zadevni shemi pomoči med letoma 2009 in 2011, ocenjeno na 16,5 milijona EUR.³⁸ Komisija je ugotovila, da „sprememba obstoječega mehanizma s posledičnim povečanjem proračuna ne more spremeniti sklepanja Komisije v zvezi z združljivostjo pomoči s skupnim trgovom iz odločbe z dne 22. marca 2006“.³⁹

65. Jasno je torej, da Komisija pri presoji združljivosti zadevne sheme pomoči s skupnim trgovom prihodnjih prihodkov iz treh dajatev ni upoštevala.

66. Pozneje so se ti prihodki med letoma 2007 in 2011 povečali za 46,3 % zaradi znatnega povečanja prihodkov iz dajatev na televizijske storitve. Povečali so se s 362 milijonov EUR leta 2007 na 631 milijonov EUR leta 2011, torej približno za 67,2 milijona EUR na leto ali za več kot 300 % letno v primerjavi z najvišjo oceno. Ali je poznejše povečanje prihodkov sprememba zadevne sheme pomoči, ki jo je Komisija odobrila z odločbo z dne 10. julija 2007?

67. Menim, da ne.

68. Navedeno povečanje je očitno sprememba dejanskih okoliščin in ne strukturna sprememba zadevne sheme pomoči, ker dajatev, s katerimi se financira, pozneje niso bile spremenjene. Tudi s tem povečanjem je namreč zadevna shema pomoči še vedno v skladu s pogoji, ki jih je Komisija postavila v izreku odločbe z dne 10. julija 2007. Vsekakor pa se spremembe veljavne pomoči ne smejo presojati glede na obseg pomoči, še posebej njene vrednosti v finančnem smislu, če se pomoč zagotavlja v skladu s predhodnimi, nespremenjenimi zakonskimi določbami.⁴⁰ Zato to povečanje, ne glede na velikost, samo po sebi ne more pomeniti spremembe veljavne pomoči.

69. Komisija nasprotno utemeljuje, da države članice ne bi smele zlahka jemati ocen, ki ji jih predložijo, ti podatki pa niso brez pravnih učinkov samo zato, ker so ocene.

35 Sodba Régie Networks (točka 113) in v tem smislu sklep z dne 22. marca 2012, Italija/Komisija (C-200/11 P, EU:C:2012:165, točka 27 in navedena sodna praksa).

36 Glej odločbo Komisije z dne 22. marca 2006 (točke 24, 26 in 28 obrazložitve).

37 Prav tam, izrek. V tem postopku se ne zatrjuje, da francoski organi Komisiji niso predložili ustreznega letnega poročila.

38 Točka 9 obrazložitve odločbe z dne 10. julija 2007. V zvezi z vsebino spremembe glej točke od 5 do 8 obrazložitve.

39 Točka 20 obrazložitve odločbe z dne 10. julija 2007.

40 Sodba Namur-Les assurances du crédit (točka 28). Poleg spremembe navedenih določb s členom 55 Loi des finances (zakon o proračunu) iz leta 2009, v zvezi s čimer se strinjam s predložitvenim sodiščem, da je po značaju povsem formalna in administrativna, ni bil zatrjevan noben drug za ta postopek upošteven državni poseg od odločbe Komisije z dne 10. julija 2007.

70. Strinjam se s Komisijo, da morajo organi držav članic v skladu z dolžnostjo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) DEU poskrbeti, da so ocene, ki jih predložijo Komisiji, karseda natančne. Zaradi kršitve te dolžnosti se lahko vložijo tožbe v skladu s členom 258 PDEU. Vendar Komisija svojega stališča ne more opreti na domnevno zavezujoč učinek ocen – Sodišče je namreč razsodilo, da ocene po svojem značaju vsebujejo določeno negotovost. Nenatančne ocene, ki jih predložijo države članice, namreč ne morejo vplivati niti na veljavnost odločbe Komisije o odobritvi državne pomoči.⁴¹

71. Kot je bilo zgoraj navedeno, pa mora Komisija, kadar obravnava shemo pomoči, financirano z davkom ali dajatvijo, ki je njen sestavni del, pri presoji te sheme upoštevati metodo financiranja. Komisija lahko nato v izreku svojega sklepa ali v prilogi k njem določi pogoj v skladu s členom 7(4) Uredbe št. 659/1999 v obliki zgornje meje za financiranje zadevne sheme pomoči, še posebej če ima pomislek, da bi obseg dane pomoči lahko ušel izpod nadzora. Kršitev takega pogoja pa bi lahko pomenila novo pomoč.

72. Vendar Komisija tega v obravnavani zadevi ni storila. Kot v bistvu trdi francoska vlada, ne da bi ji kdo nasprotoval, Komisija v nobeni od odobritev ni niti zahtevala spremljanja sprememb prihodkov iz treh dajatev.

73. Kadar pa Komisija svojo odločitev – kot kaže, je tako v obravnavani zadevi – opre na podatke, ki jih je predložila država članica in se izkažejo za netočne, ima na voljo nekatera orodja za ureditev položaja, kot je, na primer, uvedba postopka po členu 9 Uredbe št. 659/1999 za razveljavitev odločbe. Če pa meni, da zadevna shema pomoči ni več združljiva z notranjim trgovom, lahko francoskim organom predlaga primerne ukrepe po postopku za reden pregled odobrenih shem pomoči iz člena 108(1) in (2) PDEU ter Poglavja V Uredbe št. 659/1999. Zgolj povečanje prihodkov pa se ne more opredeliti kot sprememba veljavne pomoči.

74. Nazadnje, tako kot pritožnice in Komisija menim, da gre pri vprašanju, ali pomeni ukrep spremembo veljavne pomoči v smislu člena 108(3) PDEU in člena 1(c) Uredbe št. 659/1999, preprosto za vprašanje, ali se je proračun odobrene sheme pomoči povečal za več kot 20 % (v nadaljevanju: pravilo o 20 %) po členu 4(2)(a) Uredbe št. 794/2004. Tako „povečanje proračuna“, da se lahko opredeli kot sprememba veljavne pomoči, mora vsekakor biti posledica državnega posega, ki ga Komisija ni odobrila. V obravnavani zadevi je Komisija odobrila financiranje zadevne sheme pomoči, ki se od takrat strukturno ni spremenilo. Če bi se sledilo pristopu, ki ga zagovarjajo pritožnice in Komisija, bi bil pojem „državna pomoč“ brez pomena, če bi pomoč lahko – kakor pri partenogenezi – nastala brez kakršnega koli državnega posega. V skrajnem primeru bi to pomenilo, da če se nominalni znesek pomoči ne spremeni, njena dejanska vrednost pa se pozneje poveča – na primer, kadar se pomoč izplača v tuji valuti, katere vrednost se nato prevrednoti – lahko pride do „spremembe veljavne pomoči.“ Obstoj take spremembe in posledično pomoči pa ni odvisen izključno od trenutnih gospodarskih okoliščin.

75. Odločbe, na katere se pri utemeljevanju svojega stališča opira Komisija, mojega stališča ne spremenijo. Komisija dejansko napačno razlaga te odločbe.

76. Sodišče je v sodbi *Todaro Nunziatina & C*⁴² svojo odločitev, da gre za novo pomoč, utemeljilo *tako* na več kot 50-odstotnem povečanju proračuna, namenjenega zadevni shemi pomoči, v nasprotju s pogojem iz odobritvene odločbe *kot tudi* na dveletnem podaljšanju obdobja za veljavnost pogojev za dodelitev te pomoči. V zadevi *Italija/Komisija*⁴³ pa je italijanska vlada priglasila Komisiji svojo namero za namenitev dodatnih 10 milijonov EUR v proračun sheme, ki jo je ta institucija pred tem odobrila (kar je ustrezalo 100 % sheme pomoči). Navedena vlada je torej želela dejavno poseči in zagotoviti nekaj

41 Glej sodbo *Régie Networks* (točke od 79 do 86) v zvezi z naknadnim povečanjem sredstev, namenjenih financiranju sheme pomoči.

42 Sodba z dne 20. maja 2010, *Todaro Nunziatina & C* (C-138/09, EU:C:2010:291, točka 47).

43 Sklep z dne 22. marca 2012, *Italija/Komisija* (C-200/11 P, EU:C:2012:165, točke od 28 do 31).

več, kot je bilo prvotno odobreno, kar je očitno pomenilo novo pomoč. Vsekakor pa nobena od navedenih odločitev ni zadevala vprašanj, ki jih Sodišče obravnava v tej zadevi, in sicer, ali je določena dajatev sestavni del sheme pomoči in ali se zaradi znatnega povečanja davčnih prihodkov, s katerimi se financira veljavna shema pomoči, ta shema spremeni, če sama shema ostane nespremenjena.

77. Zato – in ne glede na to, da trenutno ne vidim povezave med tremi dajatvami in zadevno shemo pomoči – predlagam Sodišču, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da:

- se pravila o državnih pomočeh iz PDEU ne uporabljajo za povečanje davčnih prihodkov, s katerimi se financira shema pomoči, če ta dajatev, tudi če bi se lahko namenila za financiranje sheme pomoči, neposredno ne vpliva na znesek izplačane pomoči. To mora preveriti predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari;
- je treba člen 108(3) PDEU in člen 1(c) Uredbe št. 659/1999 razlagati tako, da ob nespremenjenih pogojih za shemo pomoči znatno povečanje prihodkov iz dajatve, s katero se financira ta shema in katere sestavni del je, ter ga je Komisija odobrila, v primerjavi z ocenami v okviru priglasitve te sheme ne pomeni spremembe te sheme, za katero velja dolžnost priglasitve in zadržanja izvajanja v skladu s členom 108(3) PDEU, če Komisija v svoji odobritvi sheme ni določila pogoja, s katerim bi omejila znesek prihodkov, ki se lahko s to dajatvijo v prihodnosti dosežejo, vsekakor pa, če ti prihodki ne presežejo take omejitve.

C. Drugo vprašanje, točka (a)

78. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, točka (a), v bistvu sprašuje, kako bi bilo treba uporabiti člen 4 Uredbe št. 794/2004 v okoliščinah, ki so opisane v prvem vprašanju, še posebej glede na dolžnost držav članic iz člena 108(3) PDEU, da sheme pomoči priglasijo, preden jih začnejo izvajati.

79. To vprašanje, ki sledi iz prvega vprašanja, bi bilo brezpredmetno, če bi Sodišče na prvo vprašanje odgovorilo tako, kot predlagam. Če se Sodišče z menoj ne bi strinjalo, pa bi bilo moje mnenje tako.

80. Če se odobrena shema pomoči spremeni tako, da se v primerjavi s prvotno priglašeni ocenami znatno povečajo prihodki, je edini možni scenarij – ki ga v bistvu zagovarja Komisija – da dolžnost priglasitve iz člena 108(3) PDEU nastane najpozneje takrat, ko je zadevna država članica ugotovila ali bi morala ugotoviti, da prihodki iz zadevne dajatve očitno niso v skladu z ocenami, priglašeni Komisiji.

81. Kljub temu pa omogočanje zadevni državi članici, da priglasitev opravi šele takrat, ko je ugotovila ali bi morala ugotoviti znatno povečanje prihodkov glede na Komisiji priglašene ocene, ni najbolj združljivo s pojmom predhodne priglasitve. Naj dodam, da je razlaga člena 108(3) PDEU, kakršno predlagajo pritožnice in po kateri je treba Komisijo zgolj „dovolj zgodaj“ obvestiti, napačna, saj člen 108(3) jasno določa, da „zadevna država članica ne sme izvajati svojih predlaganih ukrepov, dokler v tem postopku ni sprejet dokončen sklep“. To pomeni, da se nove pomoči v obliki bodisi prvotnega ukrepa bodisi spremembe veljavne pomoči ne smejo izvajati, dokler Komisija ne izda odobritve. V členu 1(c) Uredbe št. 659/1999 ni razlike med tem, ali je „predlagani ukrep“ prvotni ukrep ali njegova sprememba, zato je tako razlikovanje umetno.⁴⁴

⁴⁴ Sodišče je pri tem pozorno na to, da ne bi členu 108(3) odvzelo učinka, glej na primer sodbo z dne 21. oktobra 2003, van Calster in drugi (C-261/01 in C-262/01, EU:C:2003:571, točki 60 in 63).

82. Poleg tega se s pogojevanjem trenutka priglasitve z zavedanjem zadevne države članice v enačbo dodaja subjektivni element, kljub temu da je pojem „državne pomoči“ v členu 107(1) PDEU opredeljen objektivno glede na vpliv zadevnega državnega posega.⁴⁵ To očitno velja za vprašanje trenutka, ko povečanje davčnih prihodkov postane „znatno“.

83. Analiza v prejšnjih točkah namreč zgolj potrjuje to, da dolžnost predhodne priglasitve pri znatnih povečanjih davčnih prihodkov glede na priglašene ocene ni smiselna. Ob tveganju ponavljanja je to razlog za moje vztrajanje, da dolžnost predhodne priglasitve po členu 108(3) PDEU potrjuje mnenje, da takega povečanja ni treba priglasiti.

D. Drugo vprašanje točki (b) in (c)

84. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem točki (b) in (c), izvedeti, ali bi bilo treba pravilo o 20 % iz člena 4(2)(a) Uredbe št. 794/2004 izračunati na podlagi sredstev, splošno namenjenih shemi pomoči, ali na podlagi sredstev, dejansko dodeljenih upravičencem, razen sredstev, ki so bila nakazana v rezervo, ali tistih, ki jih je država zadržala zase (drugo vprašanje, točka (b)). Če bi bilo treba ta prag izračunati na podlagi sredstev, namenjenih shemi pomoči, predložitveno sodišče sprašuje (drugo vprašanje, točka (c)), ali je treba pri presoji najvišji znesek pomoči, ki jo je v svoji odločbi odobrila Komisija, primerjati s skupnim proračunom, ki je bil pozneje namenjen vsem različnim odobrenim ukrepom pomoči, ali pa primerjati priglašeno zgornjo mejo za vsako vrsto opredeljene pomoči iz odločbe Komisije s proračunsko postavko organa, ki jo dodeljuje.

85. Navedeni vprašanji sta precej tehnični. Tako kot pri drugem vprašanju, točka (a), je odgovor na drugo vprašanje, točki (b) in (c), potreben, samo če so tri dajatve sestavni del zadevne sheme pomoči, povečanje davčnih prihodkov pa je sprememba odobrene sheme pomoči, zaradi česar nastane dolžnost države članice, da to spremembo priglasijo Komisiji.⁴⁶ Če bi Sodišče menilo, da je tako, predlagam ta stališča.

86. V zvezi z izpostavljenim v *drugem vprašanju, točka (b)*, pa je – čeprav se dobesedno nanaša na razlago pravila o 20 % iz člena 4(2)(a) Uredbe št. 794/2004 – ponovno primerno upoštevati tretji stavek člena 108(3) PDEU. V skladu z navedeno določbo zadevna država članica ne sme izvajati svojih predlaganih ukrepov, dokler v tem postopku ni sprejeta dokončna odločitev. Glede na domnevo, na katero mora Sodišče opreti svoj odgovor, in sicer, da je zadevna dajatev sestavni del zadevne sheme pomoči, se navedena prepoved izvajanja ukrepa pomoči ne sme nanašati samo na dejanska izplačila upravičencem iz sheme, ampak tudi na predhodno dejanje zbiranja prihodkov, iz katerih se shema financira. Zato dolžnost priglasitve, če se odobrena shema pomoči financira tako, da je to sestavni del te sheme, ne velja samo za dejanska sredstva po tej shemi, ampak tudi za zbiranje sredstev za financiranje te sheme.

87. Če se namreč podjetja v običajnih okoliščinah ne morejo zanesti na pravila o državnih pomočeh zaradi izogibanja plačilu davkov, je v obravnavani zadevi upošteven scenarij, da so tri dajatve kot sestavni del zadevne sheme pomoči neposredna podlaga za financiranje te sheme. V skladu s tem do izkrivljanja konkurence, katerega preprečevanju so namenjena pravila o državnih pomočeh, ne pride šele ob dodelitvi pomoči upravičencem po zadevni shemi pomoči, pač pa že ob naložitvi plačila teh

⁴⁵ Glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2008, *British Aggregates/Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 85 in navedena sodna praksa).

⁴⁶ Pri odgovoru na drugo vprašanje točki (b) in (c), se domneva tudi, da je zadevni davek sestavni del sheme pomoči, kar mora ugotoviti predložitveno sodišče.

dajatev podjetjem, ki so jih zavezana plačati, če naložene dajatve ne ostanejo v rokah državne blagajne.⁴⁷ To, da upravičenci morda niso konkurenti pritožnic, v zvezi s tem ni upoštevno.⁴⁸ Upoštevno je samo to, da mora davčni zavezanec plačati dajatev, ki je sestavni del ukrepa, katerega izvajanje krši člen 108(3) PDEU.⁴⁹

88. V skladu s tem je treba zneske, ki jih je CNC dal v rezervo ali ki jih je francoska država zadržala zase, vključiti v izračun, ali je bil dosežen prag iz člena 4(2)(a) Uredbe št. 794/2004.

89. Nazadnje, izpostavljeno v *drugem vprašanju, točka (c)*, temelji na domnevi, da se pojem „proračun“ iz člena 4(2)(a) Uredbe št. 794/2004 nanaša na dejanske odhodke in ne na zbrane prihodke. Če bi Sodišče razsodilo, da je tako, predložitveno sodišče naprej sprašuje, ali je treba pri presoji, ali je bil 20-odstotni prag dosežen, skupno zgornjo mejo pomoči, ki jo je odobrila Komisija, primerjati s skupnim proračunom, ki ga je dodelitveni organ namenil za celotno pomoč, ali pa je treba zgornje meje za vsako podvrsto pomoči, navedeno v odločbi Komisije, primerjati s proračunsko postavko tega organa.

90. Moj odgovor je „oboje.“

91. Če Komisija odobri shemo pomoči na podlagi zgornjih meja pomoči, ki ji jih predlaga država članica, so te predlagane zgornje meje pomoči del priglasitve, ob katere upoštevanju je treba razlagati odobritev.⁵⁰ Če priglašene zgornje meje, ki jih je Komisija odobrila, zajemajo tako (višje) horizontalne zgornje meje pomoči in več (nižjih) vertikalnih zgornjih meja pomoči, potem mora običajno zadevna država članica omejitve iz teh zgornjih meja upoštevati. Komisija lahko seveda kot pogoj za odobritev zahteva ponovno priglasitev zadevne države članice, če se zgornja meja preseže.

92. Menim, da enako velja za pravilo o 20 %.

93. Če so bile v odločbi o odobritvi sheme pomoči določene konkretne zgornje meje pomoči, potem vprašanje, ali bi bilo treba povečanje proračuna priglasiti, ne more biti odvisno samo od skupnega zneska odobrene pomoči v primerjavi s skupnim proračunom organa, ki je zadolžen za dodeljevanje pomoči. Sicer bi lahko države članice skušale zaobiti konkretne zgornje meje pomoči, ki so jih same priglasile.

94. Dejstvo, da preseganje konkretnih (vertikalnih) zgornjih meja običajno pomeni nižje zneske pomoči in torej manjšo intenzivnost pomoči kot preseganje skupnega (horizontalnega) praga, je povezano s presojo združljivosti spremembe sheme pomoči in ne z obstojem (spremembe veljavne) pomoči.

95. Zato predlagam, da se na drugo vprašanje, točka (c) – če bo Sodišče nanj odgovorilo – odgovori tako, da je treba člen 4(2)(a) Uredbe št. 794/2004 razlagati tako, da je treba pri presoji, ali je bil 20-odstotni prag iz navedene določbe dosežen, skupno zgornjo mejo pomoči iz odločbe Komisije o odobritvi sheme pomoči primerjati s skupnim proračunom, ki ga je dodelitveni organ namenil celotni pomoči, zgornje meje za vsako podvrsto pomoči, navedeno v navedeni odločbi, pa je treba primerjati s proračunsko postavko navedenega organa.

47 Za drugačno stališče glej sklepne predloge generalne pravobranilke C. Stix-Hackl v zadevi Enirisorse (od C-34/01 do C-38/01, EU:C:2002:643, točka 172).

48 Glej v tem smislu sodbo Régie Networks (točke od 91 do 93) in sodbo z dne 28. julija 2011, Mediaset/Komisija (C-403/10 P, EU:C:2011:533, točka 81).

49 Glej sodbo z dne 13. januarja 2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, točka 19).

50 Glej v tem smislu sklep z dne 22. marca 2012, Italija/Komisija (C-200/11 P, EU:C:2012:165, točka 27 in navedena sodna praksa).

E. Predlog za začasno odložitev učinkov sodbe

96. Francoska vlada je predlagala, naj Sodišče zadrži časovno učinkovanje sodbe, če bi razsodilo, da pomeni 20-odstotno povečanje prihodkov iz treh dajatev, namenjenih zadevni shemi pomoči, glede na ocene iz odločbe Komisije z dne 10. julija 2007 znatno povečanje te sheme, ki bi ga bilo treba priglasiti Komisiji.

97. Če bi Sodišče sledilo stališču, ki ga predlagam, je to vprašanje brezpredmetno. Kljub temu pa bom na kratko navedel svoje mnenje.

98. Sodišče omeji časovno učinkovanje svojih odločb samo zelo izjemoma. Za določitev take omejitve morata biti izpolnjeni dve bistveni merili, in sicer dobra vera zainteresiranih in nevarnost resnih težav.⁵¹

99. Francoska vlada v zvezi s tem trdi, prvič, da francoski organi spremembe zadevne sheme pomoči niso priglasili zaradi objektivne in precejšnje negotovosti v zvezi z obsegom njihove dolžnosti priglasitve, h kateri naj bi v glavnem prispevala Komisija. Drugič, francoska vlada navaja veliko število pravnih razmerij, ki so nastala v dobri veri in so v preteklosti prenehala učinkovati med francoskimi organi ter na eni strani zadevnimi davčnimi zavezanci, ki so zelo številni raznovrstni trgovci, in na drugi upravičenci iz zadevne sheme pomoči, ki jim je bila med letoma 2006 in 2011 izplačana pomoč v višini 2.101.267.000 EUR.

100. Sodišče je v sodbi *Régie Networks*,⁵² ki se je prav tako nanašala na francosko shemo pomoči za podporo lokalnim radijskim postajam, omejilo učinkovanje neveljavnosti zadevne odločbe Komisije v navedeni zadevi. Vendar je presoja Sodišča deloma temeljila na preudarkih v zvezi z izključno pravico Komisije, da sprejme odločbe o odobritvi državne pomoči, in pristojnosti Sodišča za razveljavitev takih odločb.

101. Strinjam se s francosko vlado, da je iz postopka v glavni stvari razvidna precejšnja pravna negotovost glede pravilne razlage pojma „spremembe veljavne pomoči“ in da nič ne kaže na to, da francoski organi ali upravičenci iz sheme pomoči niso ravnali v dobri veri, saj Komisija do zdaj glede tega povečanja ni imela pomislekov. Kljub temu pa menim, da predlog te vlade ni utemeljen.

102. Najprej, v zvezi z nevarnostjo resnih težav iz ustaljene sodne prakse izhaja, da posledice, ki bi lahko nastale za državo članico zaradi sodbe, izdane v postopku predhodnega odločanja, same po sebi ne utemeljujejo časovne omejitve učinkov take sodbe.⁵³ Vsekakor pa ni jasno, kako bi lahko imelo vračilo pomoči prek dveh milijonov EUR uničujoče posledice.

103. Drugič, Sodišče je v sodbi *Schulz in Egbringhoff*⁵⁴ menilo, da izpodbijanje pravnih razmerij, ki so povzročila učinke v preteklosti, ne bi retroaktivno pretreslo celotnega sektorja dobave električne energije in plina v Nemčiji, in da zato nevarnost resnih posledic ni bila dokazana. Zato take nevarnosti *a fortiori* ni niti v obravnavani zadevi.

104. V teh okoliščinah predlagam zavrnitev predloga za omejitev časovnih učinkov sodbe Sodišča.

51 Sodba z dne 19. decembra 2013, *Association Vent De Colère!* in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851, točki 39 in 40 ter navedena sodna praksa).

52 Sodba *Régie Networks* (točke od 118 do 127).

53 Sodba z dne 19. decembra 2013, *Association Vent De Colère!* in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851, točka 42 in navedena sodna praksa).

54 Sodba z dne 23. oktobra 2014 (C-359/11 in C-400/11, EU:C:2014:2317, točke od 60 do 62).

IV. Predlog

105. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložilo Conseil d'État (državni svet, Francija), odgovori, da:

- se pravila o državnih pomočeh iz Pogodbe DEU ne uporabljajo za povečanje davčnih prihodkov, s katerimi se financira shema pomoči, če ta dajatev, tudi če bi se lahko namenila za financiranje sheme pomoči, neposredno ne vpliva na znesek izplačane pomoči. To mora preveriti predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari;
- je treba člen 108(3) PDEU in člen 1(c) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] razlagati tako, da ob nespremenjenih pogojih za shemo pomoči znatno povečanje prihodkov iz dajatve, s katero se ta shema financira in katere sestavni del je, ter ga je Komisija odobrila, v primerjavi z ocenami v okviru priglasitve te sheme ne pomeni spremembe te sheme, za katero velja dolžnost priglasitve in zadržanja izvajanja v skladu s členom 108(3) PDEU, če Komisija v svoji odobritvi sheme ni določila pogoja, s katerim bi omejila znesek prihodkov, ki se lahko s to dajatvijo v prihodnosti dosežejo, vsekakor pa, če ti prihodki ne presežejo take omejitve.