Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

20 de setembro de 2018 *

«Reenvio prejudicial — Auxílios de Estado — Artigo 108.º, n.º 3, TFUE — Regulamento (CE) n.º 794/2004 — Regimes de auxílios notificados — Artigo 4.º — Alteração de um auxílio existente — Aumento importante do produto das taxas alocadas ao financiamento de regimes de auxílios relativamente às previsões notificadas à Comissão Europeia — Limite de 20% do orçamento inicial»

No processo C-510/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), por decisão de 21 de setembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de setembro de 2016, no processo

Carrefour Hypermarchés SAS,

Fnac Paris,

Fnac Direct,

Relais Fnac,

Codirep,

Fnac Périphérie

contra

Ministre des Finances et des Comptes publics,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: T. von Danwitz (relator), presidente de secção, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: V. Giacobbo-Peyronnel, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 21 de setembro de 2017,

* Língua do processo: francês.

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Carrefour Hypermarchés SAS, da Fnac Paris, da Fnac Direct, da Relais Fnac, da Codirep e da Fnac Périphérie, por C. Rameix-Seguin e É. Meier, avocats,

– em representação do Governo francês, por D. Colas e J. Bousin, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo helénico, por S. Charitaki e S. Papaioannou, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

– em representação da Comissão Europeia, por B. Stromsky e K. Blanck-Putz, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 30 de novembro de 2017,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE e do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO 2004, L 140, p. 1, e retificação no JO 2005, L 25, p. 74).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de litígios que opõem a Carrefour Hypermarchés SAS, a Fnac Paris, a Fnac Direct, a Relais Fnac, a Codirep e a Fnac Périphérie ao ministre des Finances et des Comptes publics (ministro das Finanças e das Contas Públicas, França) a propósito da devolução de uma taxa sobre a venda e o aluguer de videojogos paga por essas sociedades.

Quadro jurídico

Regulamento (CE) n.º 659/1999

3 O artigo 1.º 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] (JO 1999, L 83, p. 1), prevê:

«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":
   i) […] qualquer auxílio que já existisse antes da entrada em vigor do Tratado [FUE] no respetivo Estado-Membro, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais em execução antes da data de entrada em vigor do Tratado e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data;
   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;

[…]»

Regulamento n.º 794/2004

4 Segundo o considerando 4 do Regulamento n.º 794/2004:

«Por razões de certeza jurídica, convém precisar que pequenos aumentos até 20% do orçamento inicial de um regime de auxílios, destinados nomeadamente a ter em conta os efeitos da inflação, não precisam de ser notificados à Comissão, uma vez que não terão tido incidência na sua apreciação inicial da compatibilidade não tendo havido alteração dos outros termos do regime de auxílios.»

5 O artigo 4.º deste regulamento, com a epígrafe «Procedimento de notificação simplificado para certas alterações de auxílios existentes», dispõe:

«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;

[…]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

6 Com a Decisão C (2006) 832 final, de 22 de março de 2006 (auxílios NN 84/2004 e N 95/2004 — França, Regimes de auxílios ao cinema e ao audiovisual) (a seguir «Decisão de 2006»), a Comissão declarou compatível com o mercado interno vários regimes de auxílios ao cinema e ao audiovisual criados pela República Francesa. Esses regimes são financiados pelo Centre national du cinéma et de l'image animée (Centro nacional do cinema e da imagem animada, a seguir «CNC»). O orçamento deste organismo é essencialmente constituído pelo produto de três taxas, a saber, a taxa sobre os bilhetes de cinema, a taxa sobre os serviços de televisão e a taxa sobre a venda e o aluguer de videogramas destinados ao uso privado do público (a seguir, conjuntamente, «três taxas»).

7 Com a Decisão C (2007) 3230 final, de 10 de julho de 2007 (Auxílio estatal N 192/2007 — França, Alteração do NN 84/2004 — Apoio ao cinema e à produção audiovisual em França — Modernização do dispositivo de contribuição do setor televisivo para o apoio ao cinema e ao audiovisual) (a seguir «Decisão de 2007»), a Comissão aprovou uma alteração do modo de financiamento dos referidos regimes de auxílios, subsequente a uma reforma da taxa sobre os serviços de televisão.

8 As recorrentes no processo principal pediram a restituição da taxa sobre a venda e o aluguer de videogramas destinados ao uso privado do público que pagaram nos anos de 2008 e 2009, no que respeita à Carrefour Hypermarchés, e nos anos de 2009 a 2011 no que respeita às demais sociedades. Alegam que essa taxa foi cobrada em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, na medida em que a República Francesa não notificou a Comissão do aumento que sofreu o produto global das três taxas

entre os anos de 2007 e 2011 (a seguir «período em causa»). Segundo as recorrentes no processo principal, que se baseiam num relatório da Cour des comptes (Tribunal de Contas, França) elaborado no mês de agosto de 2012 sobre a gestão do CNC (a seguir «relatório do Tribunal de Contas»), esse aumento implicou uma alteração substancial do modo de financiamento dos regimes de auxílios, excedendo o limite de 20% fixado no artigo 4.º do Regulamento n.º 794/2004.

9 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio declara que, apesar de a Decisão de 2007 conter previsões segundo as quais a reforma da taxa sobre os serviços de televisão, essencialmente na origem do aumento dos recursos do CNC no período em causa, podia, na hipótese mais favorável, levar a um aumento do produto dessa taxa de 16,5 milhões de euros por ano, esse aumento ascendeu, na realidade, segundo o relatório do Tribunal de Contas, a 67 milhões de euros em média durante esse período. A Comissão baseou, assim, a Decisão de 2007 em previsões que vieram a revelar-se incorretas.

10 Nestas condições, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) 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 grandes repercussões 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 Europeia[…] constitui uma alteração substancial, na aceção do [n.º 3 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 n.º 3 do […] artigo 108.º 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) [a]dmitindo 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?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

11 O Governo italiano alega que as questões prejudiciais são hipotéticas e, como tal, inadmissíveis.

12 Ora, com essas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, determinar se as três taxas foram cobradas, no período em causa, em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE. As referidas questões inserem-se no âmbito de um litígio que tem por objeto pedidos de reembolso de uma dessas

taxas, a saber, a taxa sobre a venda e o aluguer de videogramas destinados a uso privado do público. Além disso, esse órgão jurisdicional baseia-se na premissa de que essa taxa constitui efetivamente uma parte integrante de uma medida de auxílio, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Nestas condições, as questões prejudiciais apresentam uma ligação direta com o objeto do litígio no processo principal e, por conseguinte, não são puramente hipotéticas. Assim, as questões prejudiciais são admissíveis.

Quanto ao mérito

13 Com as suas questões, que há que analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um aumento importante do produto de taxas que têm por objeto financiar vários regimes de auxílios autorizados relativamente às previsões notificadas à Comissão, como o que está em causa no processo principal, constitui uma alteração de um auxílio existente, na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999 e do artigo 4.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 794/2004, lidos à luz do artigo 108.º, n.º 3, TFUE. A este respeito, interroga o Tribunal de Justiça quanto à forma como deve ser apreciado o limite de 20% previsto no artigo 4.º, n.º 1, segundo período, deste último regulamento e sobre a questão de saber se esse limite deve ser examinado relativamente às receitas alocadas aos regimes de auxílios em causa no processo principal ou relativamente aos auxílios efetivamente alocados.

14 A título liminar, o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente que as taxas não entram no âmbito de aplicação das disposições do Tratado relativas aos auxílios de Estado, a menos que constituam o modo de financiamento de uma medida de auxílio, fazendo assim parte integrante dessa medida. Quando o modo de financiamento de um auxílio através de uma taxa é parte integrante da medida de auxílio, as consequências que decorrem da violação, por parte das autoridades nacionais, da proibição de execução prevista no artigo 108.º, n.º 3, último período, TFUE são igualmente extensivas a esse aspeto da medida de auxílio, de modo que as autoridades nacionais são obrigadas, em princípio, a reembolsar as taxas cobradas em violação do direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de janeiro de 2005, Streekgewest, C-174/02, EU:C:2005:10, n.ºs 16, 24 e 25; 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 35; de 7 de setembro de 2006, Laboratoires Boiron, C-526/04, EU:C:2006:528, n.º 43 e jurisprudência referida; e de 10 de novembro de 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comissão, C-449/14 P, EU:C:2016:848, n.º 65 e jurisprudência referida).

15 Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio se refere, nas suas questões ao Tribunal de Justiça, ao caso de um «regime de auxílios financiado por recursos alocados», há que compreender as questões prejudiciais como baseando-se na premissa de que as três taxas, no período em causa, faziam parte dos regimes de auxílios em causa.

16 É certo que, no âmbito da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio estabelece uma distinção entre as receitas do CNC alocadas aos regimes de auxílios em causa no processo principal e as despesas efetivamente alocadas aos beneficiários desses regimes, fazendo referência a montantes transferidos para reservas e transferências de verbas para o Orçamento Geral do Estado. Todavia, embora esses elementos pudessem revelar-se pertinentes para examinar se as três taxas, durante o período em causa, faziam parte integrante dos referidos regimes, o órgão jurisdicional de reenvio só os evoca para interrogar o Tribunal de Justiça quanto à respetiva pertinência no âmbito do exame do cumprimento do limite de 20% previsto no artigo 4.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 794/2004.

17 A este respeito, deve recordar-se que, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal

(Acórdãos de 23 de janeiro de 2018, F. Hoffmann-La Roche e o., C-179/16, EU:C:2018:25, n.º 44, e de 29 de maio de 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e o., C-426/16, EU:C:2018:335, n.º 30 e jurisprudência referida). O Tribunal de Justiça pode, no entanto, fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio elementos de interpretação do direito da União que lhe possam ser úteis para verificar a procedência da premissa em que assentam as questões prejudiciais (v., neste sentido, Acórdão de 26 de maio de 2016, Bookit, C-607/14, EU:C:2016:355, n.ºs 22 a 28).

18 Perante o Tribunal de Justiça, o Governo francês sustentou que, durante o período em causa, as três taxas não faziam parte integrante dos regimes de auxílios em causa no processo principal, uma vez que, em especial, não existia correlação financeira entre o produto dessas taxas e o montante dos auxílios concedidos e que, diversamente desse produto, esse montante não tinha aumentado. Embora admitindo que o direito nacional prevê uma disposição vinculativa que afeta o referido produto ao orçamento do CNC, o qual se destina a financiar tais regimes, esse Governo alega, designadamente, que o excedente resultante da diferença entre o produto das três taxas e os auxílios efetivamente concedidos serviu para alimentar um fundo de reserva, foi utilizado pelo CNC para fins diferentes do financiamento dos referidos regimes e, nos termos de um voto do Parlamento francês, deu lugar a transferências de verbas para o Orçamento Geral do Estado. Esse argumento foi contestado pelas recorrentes no processo principal e pela Comissão.

19 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para que se possa considerar que uma imposição faz parte integrante de uma medida de auxílio, deve existir uma relação de alocação obrigatória entre a imposição e o auxílio por força da legislação nacional pertinente, no sentido de que o produto da imposição deve ser necessariamente destinado ao financiamento do auxílio e influenciar diretamente a importância deste último e, por consequência, a apreciação da sua compatibilidade com o mercado interno (Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 99 e jurisprudência referida, e de 10 de novembro de 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comissão, C-449/14 P, EU:C:2016:848, n.º 68).

20 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que, no caso de o órgão encarregado da concessão de auxílios financiados através de uma taxa dispor do poder discricionário de alocar o produto dessa taxa a medidas diferentes das que revestem todas as características de um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, tal circunstância é suscetível de excluir a existência de uma relação de alocação obrigatória entre a taxa e o auxílio. Com efeito, perante tal poder discricionário, o produto da taxa não pode afetar diretamente a importância da vantagem concedida aos beneficiários desses auxílios. Em contrapartida, essa relação de alocação obrigatória pode existir quando o produto da taxa é integral e exclusivamente alocado à concessão de auxílios, mesmo de tipos diferentes (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de janeiro de 2005, Pape, C-175/02, EU:C:2005:11, n.º 16; 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 55; e de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, n.ºs 102 e 104).

21 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma tal relação de alocação obrigatória pode não existir quando o montante dos auxílios concedidos é determinado unicamente em função de critérios objetivos, sem relação com as receitas fiscais alocadas, e sujeito a um limite máximo absoluto (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).

22 Assim, o Tribunal de Justiça considerou, designadamente, que não se verificava uma relação de alocação obrigatória entre a taxa e o auxílio num caso em que o montante dos auxílios concedidos era determinado em função de critérios sem relação com as receitas fiscais alocadas e em que a legislação nacional previa que um eventual excedente dessas receitas relativamente a esses auxílios devia ser reatribuído, consoante o caso, a um fundo de reserva ou ao Tesouro Público, sendo as

referidas receitas objeto de um limite absoluto, de modo que qualquer excedente era igualmente reatribuído ao Orçamento Geral do Estado (v., neste sentido, Acórdão de 10 de novembro de 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comissão, C-449/14 P, EU:C:2016:848, n.os 70 a 72).

23 No caso em apreço, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar a razoabilidade da sua premissa segundo a qual as três taxas, no período em causa, faziam parte integrante dos regimes de auxílios em causa no processo principal, tendo em conta os elementos mencionados nos n.os 16 a 22 do presente acórdão. A este respeito, esse órgão jurisdicional deverá, em especial, examinar se a transferência para as reservas de uma parte das receitas do CNC teve por efeito realocar o montante em causa a uma medida diferente das que revestem todas as características de um auxílio, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, e apreciar o impacto que podia ter a reversão de uma parte dessas receitas em benefício do Orçamento Geral do Estado ocorrida no período em causa sobre a existência de uma relação de alocação vinculativa entre essas taxas e esses regimes.

24 Feita esta clarificação, há que examinar as questões prejudiciais, partindo da premissa de que, no período em causa, as três taxas faziam parte integrante dos regimes de auxílios em causa no processo principal (v., por analogia, Acórdãos de 25 de outubro de 2017, Polbud — Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, n.os 26 a 28, e de 17 de abril de 2018, B e Vomero, C-316/16 e C-424/16, EU:C:2018:256, n.º 42).

25 A este respeito, importa recordar que, no âmbito do sistema de fiscalização dos auxílios de Estado, instituído pelos artigos 107.º e 108.º TFUE, o procedimento difere consoante os auxílios sejam existentes ou novos. Com efeito, apesar de os auxílios existentes poderem, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 1, TFUE, ser normalmente executados enquanto a Comissão não tiver declarado a sua incompatibilidade, o artigo 108.º, n.º 3, TFUE prevê que a Comissão deve ser notificada, em tempo útil, dos projetos de instituição de auxílios novos ou de alteração de auxílios existentes e que não pode ser dada execução aos projetos antes de o procedimento ter sido objeto de uma decisão final (Acórdãos de 18 de julho de 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, n.º 36 e jurisprudência referida, e de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 86).

26 Nos termos do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999, constituem novos auxílios «quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente». O artigo 4.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 794/2004 prevê que, «[p]ara 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 [interno]». O artigo 4.º, n.º 1, segundo período, deste último regulamento estabelece que «qualquer aumento até 20% do orçamento inicial de um regime de auxílios existente não é considerado como uma alteração de auxílio existente.»

27 Para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, cumpre, por isso, determinar o que se deve entender pela expressão «orçamento inicial de um regime de auxílios existente» na aceção desta disposição e verificar se, no caso em apreço, o aumento do produto global das três taxas deve ser considerado um aumento do orçamento inicial dos regimes de auxílios que tenha de ser notificado à Comissão.

28 A este propósito, importa, para determinar o conceito de «orçamento de um regime de auxílios», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004, na falta de uma definição prevista na regulamentação pertinente, fazer referência ao sentido habitual deste conceito na linguagem corrente, tendo em conta o contexto em que é utilizado e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., por analogia, Acórdão de 12 de junho de 2018, Louboutin e Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, n.º 20 e jurisprudência referida).

29 Segundo o seu sentido habitual, o conceito de «orçamento» visa as quantias de que uma entidade dispõe para efetuar despesas.

30 Quanto ao contexto em que este conceito é utilizado e ao objetivo prosseguido pelo artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004, importa salientar que esta disposição implementa o sistema de fiscalização preventiva que o artigo 108.º, n.º 3, TFUE institui relativamente aos projetos de alteração auxílios existentes, no quadro do qual a Comissão é obrigada a examinar a compatibilidade do auxílio projetado com o mercado interno (v., neste sentido, Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, CELF e ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, n.ºs 37 e 38). Essa fiscalização preventiva tem como objetivo que só seja dada execução aos auxílios compatíveis com o mercado interno (v., neste sentido, Acórdão de 21 de novembro de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, n.ºs 25 e 26, e de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 36).

31 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que, para estar em condições de examinar se um regime de auxílios previsto por um Estado-Membro pode ser considerado compatível com o mercado interno, a Comissão deve poder apreciar os efeitos desse regime na concorrência em função, designadamente, do orçamento alocado pelo Estado-Membro ao referido regime, e que, por isso, a obrigação de mencionar, nas notificações, as estimativas dos montantes globais dos auxílios previstos é inerente ao sistema de fiscalização prévia das medidas de auxílios de Estado (v., neste sentido, Despacho de 22 de março de 2012, Itália/Comissão, C-200/11 P, não publicado, EU:C:2012:165, n.ºs 47 a 49).

32 Além disso, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a Comissão pode, no caso de um regime de auxílios, limitar-se a estudar as características gerais do regime em causa, não sendo obrigada a examinar cada caso de aplicação específico (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 130, e de 15 de novembro de 2011, Comissão e Espanha/Government of Gibraltar e Reino Unido, C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732, n.º 122).

33 Assim, mesmo no caso de um regime de auxílios executado em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, a fiscalização da Comissão pode limitar-se às características gerais desse regime e não deve abranger os auxílios que foram efetivamente pagos (v., neste sentido, Acórdão de 29 de abril de 2004, Grécia/Comissão, C-278/00, EU:C:2004:239, n.ºs 21 e 24).

34 Nestas condições, o conceito de «orçamento de um regime de auxílios», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004, não pode ser concebido como estando limitado ao montante dos auxílios efetivamente alocados, uma vez que esse montante apenas é conhecido após a execução do regime de auxílios em causa. À luz do caráter preventivo da fiscalização instituída no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, esse conceito deve, pelo contrário, ser interpretado no sentido de que abrange o montante global orçamentado (v., neste sentido, Acórdão de 20 de maio de 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, n.ºs 40 e 41), ou seja, as verbas na posse do organismo encarregado da concessão dos auxílios em causa para efeitos desta concessão, tal como foram notificadas à Comissão pelo Estado-Membro em causa e por ela aprovadas.

35 No caso de um regime de auxílios financiado por taxas alocadas, é o produto dessas taxas que é posto à disposição do órgão encarregado da execução do regime em causa e que constitui assim o «orçamento» do referido regime, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004.

36 Uma vez que os regimes de auxílios em causa no processo principal, que foram autorizados pelas Decisões de 2006 e de 2007, estão abrangidos pelo conceito de «auxílio existente», na aceção do artigo 1.º, alínea b), ii), do Regulamento n.º 659/1999, há que verificar se, com essas decisões, a Comissão aprovou o aumento sofrido pelo produto global das três taxas durante o período em causa.

37 A este respeito, há que recordar que, enquanto derrogações ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno, enunciado no artigo 107.º, n.º 1, TFUE, as decisões da Comissão que autorizam um regime de auxílios devem ser objeto de interpretação estrita (v., neste sentido, Acórdãos de 29 de abril de 2004, Alemanha/Comissão, C-277/00, EU:C:2004:238, n.os 20 e 24, e de 14 de outubro de 2010, Nuova Agricast e Cofra/Comissão, C-67/09 P, EU:C:2010:607, n.º 74).

38 Além disso, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para proceder à interpretação de tais decisões da Comissão, há que examinar não só o próprio texto dessas decisões mas também ter em conta a notificação efetuada pelo Estado-Membro em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 20 de maio de 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, n.º 31, e de 16 de dezembro de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comissão, C-537/08 P, EU:C:2010:769, n.º 44; e Despacho de 22 de março de 2012, Itália/Comissão, C-200/11 P, não publicado, EU:C:2012:165, n.º 27). Assim, o Tribunal já declarou que o alcance de uma decisão que aprova um regime de auxílios é, em princípio, limitado pelo orçamento indicado pelo Estado-Membro na sua notificação, mesmo que o orçamento não tenha sido reproduzido no próprio texto de tal decisão (v., neste sentido, Despacho de 22 de março de 2012, Itália/Comissão, C-200/11 P, não publicado, EU:C:2012:165, n.os 26 e 27).

39 No caso em apreço, o texto das Decisões de 2006 e 2007 retoma expressamente as previsões relativas ao produto das três taxas que foram notificadas pelas autoridades francesas à Comissão no contexto do orçamento dos regimes de auxílios em causa. No que respeita, mais especificamente, à Decisão de 2007, esta faz expressamente referência às estimativas dessas autoridades relativas às consequências da reforma da taxa sobre os serviços de televisão, a qual está essencialmente na origem do aumento que o produto global das três taxas sofreu no período em causa. O ponto 9 dessa decisão menciona, com efeito, que, segundo essas estimativas, essa reforma podia «chegar a gerar um crescimento da conta de apoio nesse período [entre os anos de 2009 e 2011] de 2 a 3% (entre 11 e 16,5 milhões de euros) por ano.» De igual modo, no ponto 20 da referida decisão, as referidas estimativas foram novamente evocadas pela Comissão quando procedeu à apreciação do impacto da referida reforma na compatibilidade dos regimes de auxílios em causa no processo principal com o mercado interno.

40 Nestas condições, resulta das Decisões de 2006 e 2007 que o produto das três taxas constitui um elemento em que a Comissão baseou a sua aprovação dos regimes de auxílios em causa e que essa instituição não autorizou um aumento desse produto além das previsões notificadas à Comissão. Por consequência, tendo em conta a jurisprudência referida nos n.os 31, 37 e 38 do presente acórdão, há que considerar que o alcance das autorizações de executar esses mesmos regimes, concedidas por essas decisões, se limita, quanto ao produto das três taxas, ao aumento tal como notificado à Comissão.

41 Ora, segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, o aumento real que o produto global das três taxas sofreu no período em causa excedeu claramente as previsões fornecidas à Comissão, a saber, 16,5 milhões de euros por ano, ascendendo esse montante, segundo o relatório do Tribunal de Contas citado por esse órgão jurisdicional, a 67 milhões de euros em média durante o referido período. Na medida em que tal aumento do orçamento relativamente ao orçamento autorizado pela Comissão é suscetível de influenciar a avaliação da compatibilidade dos regimes de auxílios em causa no processo principal com o mercado interno, constitui uma alteração que não é puramente formal ou administrativa, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 794/2004. Salvo se for inferior ao limite de 20% previsto no artigo 4.º, n.º 1, segundo período, deste regulamento, tal aumento constitui, assim, uma alteração de um auxílio existente, na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999.

42 Uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio se interroga, a este respeito, quanto à pertinência da circunstância segundo a qual o referido aumento não se deve a uma alteração jurídica dos regimes de auxílios em causa no processo principal, há que recordar que o artigo 4.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 794/2004 define o conceito de «alteração de um auxílio existente» de forma lata, abrangendo «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 [interno]». Como decorre dos termos «qualquer modificação», essa definição não pode ser limitada às modificações jurídicas dos regimes de auxílios.

43 Além disso, essa disposição deve ser interpretada à luz do objetivo do sistema de fiscalização preventiva que implementa, que consiste, como foi recordado no n.º 30 do presente acórdão, em assegurar que só são executados auxílios compatíveis. Ora, um aumento do orçamento de um regime de auxílios é suscetível de ter uma incidência na apreciação da sua compatibilidade com o mercado interno, independentemente da questão de saber se essa alteração é ou não devida a uma modificação jurídica do regime de auxílios em causa.

44 O necessário respeito do princípio da segurança jurídica também não obsta a que um aumento do orçamento de um regime de auxílios relativamente ao orçamento autorizado pela Comissão seja considerado, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, uma alteração de um auxílio existente, na aceção do artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

45 Com efeito, resulta do considerando 4 do Regulamento n.º 794/2004 que é precisamente por razões de segurança jurídica que o artigo 4.º, n.º 1, segundo período, deste regulamento fixa um limite preciso acima do qual um aumento do orçamento de um regime de auxílios não é considerado uma alteração do auxílio existente. Ao fixar esse limite no nível bastante elevado de 20%, esta disposição prevê uma margem de segurança que tem suficientemente em conta as incertezas ligadas à aplicação da fiscalização preventiva instituída no artigo 108.º, n.º 3, TFUE a regimes de auxílios cujo orçamento flutua, como é o caso no processo principal.

46 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já declarou que um Estado-Membro não pode invocar o princípio da segurança jurídica para se afastar das informações que tenha prestado à Comissão no quadro da notificação de um regime de auxílios e de que depende o alcance da decisão da Comissão que autoriza esse regime, mas deve, pelo contrário, ter em conta essas informações e providenciar no sentido de que o referido regime seja executado em conformidade com as mesmas (v., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comissão, C-537/08 P, EU:C:2010:769, n.º 47).

47 Além disso, há que salientar que, no caso em apreço, no documento da Comissão intitulado «Autorização de auxílios concedidos pelos Estados no âmbito das disposições dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE — Casos relativamente aos quais a Comissão não levanta objeções» e publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2007, C 246, p. 1), as previsões das autoridades francesas sobre o aumento das receitas geradas pelas três taxas, subsequente à reforma da taxa sobre os serviços de televisão, foram apresentadas como sendo o «orçamento» do auxílio autorizado. Ora, no sistema de fiscalização preventiva instituído no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, nem o Estado-Membro em causa nem os beneficiários de um regime de auxílios podem razoavelmente invocar uma confiança legítima em que uma decisão de autorização faça fé para além da descrição da medida conforme publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* (v., neste sentido, Acórdão de 14 de outubro de 2010, Nuova Agricast e Cofra/Comissão, C-67/09 P, EU:C:2010:607, n.ºs 72 a 74).

48 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se ainda sobre os ensinamentos a tirar, para o processo principal, do Acórdão de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), no qual o Tribunal de Justiça declarou, em substância, que a extensão do âmbito de atividade de um estabelecimento público que beneficia de auxílios concedidos pelo Estado ao abrigo de uma legislação anterior à entrada em vigor do Tratado CEE não podia ser considerada uma alteração de um auxílio existente, uma vez que essa extensão não tinha afetado o regime de auxílios instituído por essa legislação.

49 Esta jurisprudência não é, contudo, transponível para o processo principal. Com efeito, a extensão do âmbito de atividade do beneficiário do auxílio em causa no processo que deu origem ao Acórdão de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), que não afetava o regime de auxílios instituído pela legislação em causa, não é comparável com o aumento do orçamento dos regimes de auxílios em causa no processo principal, uma vez que esse aumento afeta por si só diretamente os regimes de auxílios em questão.

50 Daqui decorre que um aumento do produto de taxas que financiam vários regimes de auxílios relativamente às previsões notificadas à Comissão, como o que está em causa no processo principal, constitui uma modificação de um auxílio existente, na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999 e do artigo 4.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 794/2004, lidos à luz do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, a menos que esse aumento seja inferior ao limite de 20% previsto no artigo 4.º, n.º 1, segundo período, deste último regulamento.

51 No que diz respeito ao cálculo do referido limite em circunstâncias como as do processo principal, resulta dos próprios termos do artigo 4.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 794/2004 que um aumento do «orçamento inicial» de um regime de auxílios existente que não exceda 20% não é considerado uma alteração do auxílio existente. Assim, o limite de 20% previsto nesta disposição refere-se ao «orçamento inicial» do regime de auxílios em causa, isto é, ao orçamento do regime tal como autorizado pela Comissão.

52 Além disso, resulta dos n.ºs 28 a 35 do presente acórdão que, no caso, como o do processo principal, de um regime de auxílios existente financiado por taxas alocadas, o orçamento inicial desse regime é determinado pelas previsões das receitas fiscais alocadas, tal como foram autorizadas pela Comissão. Como tal, a ultrapassagem do limite de 20% deve ser apreciada em relação a essas receitas, e não em relação aos auxílios efetivamente alocados.

53 No caso em apreço, resulta das Decisões de 2006 e de 2007 que a Comissão autorizou, quanto ao produto anual das três taxas, um montante máximo de cerca de 557 milhões de euros. Ora, resulta do relatório do Tribunal de Contas, a que o órgão jurisdicional de reenvio se refere no seu pedido de decisão prejudicial, que, no período em causa, o montante do produto anual dessas taxas aumentou até cerca de 806 milhões de euros relativamente ao ano de 2011, em razão, designadamente, da forte progressão do produto da taxa sobre os serviços de televisão, que passou de 362 milhões de euros no ano de 2007 para 631 milhões de euros em 2011. Assim, afigura-se que o aumento que o orçamento dos regimes de auxílios em causa no processo principal conheceu durante esse período em relação ao orçamento autorizado nas Decisões de 2006 e 2007 excede claramente o limite de 20%, devendo o ano durante o qual ocorreu a ultrapassagem desse limite ser determinado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

54 A este respeito, no que toca à transferência para reservas de uma parte das receitas do CNC, evocada pelo órgão jurisdicional de reenvio, parece resultar dos autos à disposição do Tribunal que tal transferência não teve por efeito realocar o montante em causa a uma medida diferente das que revestem todas as características de um auxílio, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, o que cabe contudo ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

55 Na falta de tal realocação que permitiria subtrair o produto das três taxas do orçamento dos regimes de auxílios em causa, uma transferência para reservas deixa esse produto à disposição do órgão encarregado da execução desses regimes para efeitos do pagamento de auxílios individuais, na medida em que o único efeito dessa transferência para reservas consiste, como a Comissão sublinhou na audiência, num diferimento temporal desse pagamento. Uma vez que o referido produto continua assim a estar incluído nesse orçamento, tal transferência para reservas não é, em si mesma, suscetível de pôr em causa a ultrapassagem do limite de 20% previsto no artigo 4.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 794/2004.

56 Quanto às transferências de verbas para o Orçamento Geral do Estado, igualmente mencionadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, importa observar que, segundo as indicações que figuram nos autos à disposição do Tribunal de Justiça, afigura-se que, no período em causa, só um montante de 20 milhões de euros foi reatribuído a esse orçamento pelo Parlamento francês, no mês de dezembro de 2010, para o ano de 2011. Ora, vistas as informações contidas no relatório do Tribunal de Contas, referidas no n.º 53 do presente acórdão, parece que, mesmo tendo em conta essa reatribuição, o aumento que o orçamento do regime de auxílios em causa no processo principal sofreu nesse período, relativamente ao orçamento autorizado nas Decisões de 2006 e de 2007, ultrapassaria o limite de 20%.

57 Por conseguinte, sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que a mera transferência para reservas de uma parte das receitas do CNC, sem reafetação do montante em causa a fins diferentes da concessão dos auxílios, bem como a transferência de verbas para o Orçamento Geral do Estado ocorrida no período em causa, não põem em causa a existência de um aumento do orçamento dos regimes de auxílios em causa no processo principal, durante esse período, em relação ao orçamento autorizado nas Decisões de 2006 e de 2007, que excedeu o limite de 20% previsto no artigo 4.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 794/2004.

58 Como resulta do n.º 23 do presente acórdão, esta conclusão não prejudica, contudo, a apreciação que caberá ao órgão jurisdicional de reenvio realizar sobre a transferência para reservas de uma parte das receitas do CNC e sobre a transferência de verbas para o Orçamento Geral do Estado ocorrida no período em causa no quadro da análise da existência de uma relação de alocação obrigatória entre as três taxas e os regimes de auxílios em causa.

59 Assim, sob reserva dessa verificação, no âmbito do sistema de fiscalização preventiva instituído pelo artigo 108.º, n.º 3, TFUE, um aumento do orçamento desses regimes relativamente ao orçamento autorizado pela Comissão, como o que está em causa no processo principal, devia ter sido notificado a esta em tempo útil, ou seja, a partir do momento em que as autoridades francesas podiam razoavelmente prever a ultrapassagem do referido limite de 20%.

60 Em face das considerações precedentes, há que responder às questões prejudiciais que um aumento do produto de taxas que financiam vários regimes de auxílios relativamente às previsões notificadas à Comissão, como o que está em causa no processo principal, constitui uma alteração de um auxílio existente, na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999 e do artigo 4.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 794/2004, lidos à luz do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, a menos que esse aumento seja inferior ao limite de 20%, previsto no artigo 4.º, n.º 1, segundo período, deste último regulamento. Esse limite deve ser apreciado, numa situação como a que está em causa no processo principal, em relação às receitas alocadas aos regimes de auxílios em causa e não em relação aos auxílios efetivamente alocados.

Quanto à limitação dos efeitos do presente acórdão no tempo

61 Quanto ao pedido do Governo francês de limitar no tempo os efeitos do presente acórdão, importa recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, a interpretação de uma regra do direito da União pelo Tribunal de Justiça, no exercício da competência que lhe é conferida pelo artigo 267.º TFUE, clarifica e precisa o significado e o alcance dessa regra, tal como deve ser ou deveria ter sido entendida e aplicada desde o momento da sua entrada em vigor. Daqui decorre que a regra assim interpretada pode e deve ser aplicada pelo juiz a relações jurídicas nascidas e constituídas antes de ser proferido o acórdão que se pronuncia sobre o pedido de interpretação, se, além disso, estiverem preenchidos os requisitos que permitem submeter aos órgãos jurisdicionais competentes um litígio relativo à aplicação da referida regra (Acórdão de 29 de setembro de 2015, Gmina Wrocław, C-276/14, EU:C:2015:635, n.º 44 e jurisprudência referida).

62 Só a título verdadeiramente excecional pode o Tribunal, aplicando o princípio geral da segurança jurídica inerente à ordem jurídica da União, ser levado a limitar a possibilidade de qualquer interessado invocar uma disposição que tenha sido interpretada pelo Tribunal para pôr em causa relações jurídicas estabelecidas de boa-fé. Para que uma tal limitação possa ser decidida, é necessário que estejam preenchidos dois requisitos essenciais, a saber, a boa-fé dos meios interessados e o risco de perturbações graves (Acórdão de 29 de setembro de 2015, Gmina Wroclaw, C-276/14, EU:C:2015:635, n.º 45 e jurisprudência referida).

63 No caso em apreço, o Governo francês não demonstra que a constatação, pelo órgão jurisdicional de reenvio, na sequência do presente acórdão, de uma violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE implicaria um risco de perturbações graves.

64 Por consequência, e sem que seja necessário verificar se o critério relativo à boa-fé dos meios interessados se verifica, não há que limitar no tempo os efeitos do presente acórdão.

Quanto às despesas

65 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) declara:

Um aumento do produto de taxas que financiam vários regimes de auxílios relativamente às previsões notificadas à Comissão, como o que está em causa no processo principal, constitui uma alteração de um auxílio existente, na aceção 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], e do artigo 4.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento n.º 659/1999, lidos à luz do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, a menos que esse aumento seja inferior ao limite de 20%, previsto no artigo 4.º, n.º 1, segundo período, deste último regulamento. Esse limite deve ser apreciado, numa situação como a que está em causa no processo principal, em relação às receitas alocadas aos regimes de auxílios em causa e não em relação aos auxílios efetivamente alocados.

Assinaturas