Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

20. september 2018 *

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – artikel 108, stk. 3, TEUF – forordning (EF) nr. 794/2004 – anmeldte støtteordninger – artikel 4 – ændring i eksisterende støtte – væsentlig stigning i provenuet fra afgifter afsat til finansiering af støtteordninger i forhold til de prognoser, som er blevet anmeldt til Europa-Kommissionen – tærskel på 20% af det oprindelige budget«

I sag C-510/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Frankrig) ved afgørelse af 21. september 2016, indgået til Domstolen den 29. september 2016, i sagen:

Carrefour Hypermarchés SAS,

Fnac Paris,

Fnac Direct,

Relais Fnac,

Codirep,

Fnac Périphérie

mod

Ministre des Finances et des Comptes publics,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz (refererende dommer), og dommerne C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. september 2017,

* Processprog: fransk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Carrefour Hypermarchés SAS Fnac Paris, Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep og Fnac Périphérie ved avocats C. Rameix-Seguin og E. Meier,

– den franske regering ved D. Colas og J. Bousin, som befuldmægtigede,

– den græske regering ved S. Charitaki og S. Papaioannou, som befuldmægtigede,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino,

– Europa-Kommissionen ved B. Stromsky og K. Blanck-Putz, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. november 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 108, stk. 3, TEUF og artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EUT 2004, L 140, s. 1, og berigtiget i EUT 2005, L 25, s. 74).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Carrefour Hypermarchés SAS, Fnac Paris, Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep og Fnac Périphérie på den ene side og ministre des Finances et des Comptes publics (finansminister, Frankrig) på den anden side vedrørende tilbagebetaling af en afgift på salg og udlejning af videogrammer, som disse selskaber har betalt.

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 659/1999

3 Følgende fremgår af artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1):

»I denne forordning forstås ved:

a) »støtte« enhver foranstaltning, der opfylder alle kriterierne i [artikel 107, stk. 1, TEUF]

b) »eksisterende støtte«
   i) […] enhver form for støtte, der eksisterede inden [EUF-]traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden
   ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet

   […]

c) »ny støtte« enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte

[…]«

Forordning nr. 794/2004

4 Følgende fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 794/2004:

»Af hensyn til retssikkerheden bør det præciseres, at mindre forøgelser på indtil 20% af en støtteordnings oprindelige budget, navnlig for at tage hensyn til inflationen, ikke behøver at blive anmeldt til Kommissionen, idet de sandsynligvis ikke vil påvirke Kommissionens oprindelige vurdering af ordningens forenelighed, forudsat at støtteordningens øvrige betingelser forbliver uændrede.«

5 Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Forenklet anmeldelsesprocedure for visse ændringer i eksisterende støtteordninger« bestemmer:

»1. I relation til artikel 1, litra c), i forordning [nr. 659/1999] er en ændring i eksisterende støtte enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet. Imidlertid betragtes en stigning i det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning på op til 20% ikke som en ændring i eksisterende støtte.

2. Følgende ændringer i eksisterende støtte anmeldes på den forenklede anmeldelsesformular, der er fastsat i bilag II:

a) forøgelser af budgettet for en godkendt støtteordning på over 20% […]

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

6 Ved beslutning K(2006) 832 endelig af 22. marts 2006 (statsstøtte NN 84/2004 og N 95/2004) – Frankrig, støtteordning for filmproduktion og produktion inden for den audiovisuelle sektor (herefter »beslutningen af 2006«) fastslog Kommissionen, at flere støtteordninger for filmproduktion og produktion inden for den audiovisuelle sektor indført af Den Franske Republik var forenelige med det indre marked. Disse ordninger finansieres af Centre national du cinéma et de l'image animée (det nationale center for filproduktion og animerede billeder, herefter »CNC«), idet dette organs budget hovedsageligt hidrører fra provenuet fra tre afgifter, nemlig afgiften på biografbilletter, afgiften på TV-tjenester og afgiften på salg og udlejning af videogrammer til privat brug (herefter under ét »de tre afgifter«).

7 Ved beslutning K(2007) 3230 endelig af 10. juli 2007 (statsstøtte N 192/2007 – Frankrig, ændring af støtteordning NN 84/2004 – Støtte til filmproduktion og produktion inden for den den audiovisuelle sektor i Frankrig – Modernisering af ordningen for tv-sektorens bidrag til kontoen for støtte til filmproduktion og produktion inden for den audiovisuelle sektor) (herefter »beslutningen af 2007«) godkendte Kommissionen den ændring af finansieringsformen for de nævnte støtteordninger, som fulgte af en reform af afgiften på TV-tjenester.

8 Sagsøgerne i hovedsagen har nedlagt påstand om tilbagebetaling af den afgift på salg og udlejning af videogrammer til privat brug, som disse selskaber har betalt i 2008 og 2009 hvad angår Carrefour Hypermarchés og 2009 til 2011 hvad angår de andre selskaber. Selskaberne har gjort gældende, at denne afgift blev opkrævet i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, for så vidt som Den Franske Republik ikke anmeldte den stigning i det samlede provenu fra de tre afgifter, der havde fundet sted i perioden fra 2007 til 2011 (herefter »den omhandlede periode«), til Kommissionen. Ifølge sagsøgerne i

hovedsagen, som har baseret sig på en rapport fra Cour des comptes (revisionsret, Frankrig) udarbejdet i august 2012 om forvaltning og finansiering af CNC (herefter »rapporten fra Cour des comptes«), har denne stigning bevirket en væsentlig ændring i finansieringsformen for støtteordningerne, som overskrider den tærskel på 20%, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 794/2004.

9 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at mens beslutningen af 2007 indeholdt prognoser, hvorefter reformen af afgiften på TV-tjenester, der i det væsentlige var årsagen til stigningen i CNC's indtægter i den omhandlede periode, i bedste tilfælde kunne beløbe sig til en stigning i provenuet fra denne afgift på 16,5 mio. EUR om året, havde denne stigning ifølge rapporten fra Cour des comptes (revisionsret, Frankrig) reelt ligget på gennemsnitligt 67 mio. EUR i denne periode. Kommissionen baserede således beslutningen af 2007 på prognoser, der i sidste ende har vist sig at være unøjagtige.

10 Under disse omstændigheder har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er der i forbindelse med en støtteordning, som finansieres af afsatte midler, når en medlemsstat regelmæssigt forud for gennemførelsen har anmeldt de retlige ændringer, der har en væsentlig indvirkning på denne ordning, og særlig de ændringer, der vedrører dens finansieringsform, hvis der er sket en stor stigning i indtægterne fra de afgifter, der er afsat til ordningen, i forhold til de prognoser, der blev fremsendt til Europa-Kommissionen, tale om en væsentlig ændring i henhold til […] artikel 108, stk. 3, TEUF, der kan begrunde en ny anmeldelse?

2) Hvad angår det samme tilfælde, hvordan anvendes ovennævnte artikel 4 i forordning nr. 794/2004, hvorefter en stigning på mere end 20% i en eksisterende støtteordnings oprindelige budget udgør en ændring af denne støtteordning, og særlig:
   a) Hvordan kan den kombineres med den omstændighed, at en støtteordning i henhold til […] artikel 108, stk. 3, TEUF skal forhåndsanmeldes?
   b) Hvis overskridelsen af den tærskel på 20% i en eksisterende støtteordnings oprindelige budget, der er fastsat i ovennævnte artikel 4 i […] forordning nr. 794/2004, begrunder en ny anmeldelse, skal denne tærskel da bedømmes i forhold til størrelsen af de indtægter, der afsættes til støtteordningen, eller i forhold til de udgifter, der rent faktisk tildeles støttemodtagerne, med undtagelse af de beløb, der henføres til en reserve, eller de beløb, der tilgår statskassen?
   c) Såfremt overholdelsen af tærsklen på 20% skal bedømmes i forhold til de udgifter, der afsættes til støtteordningen, skal en sådan bedømmelse da foretages på grundlag af en sammenligning mellem det samlede loft over udgiften, der fremgår af godkendelsesafgørelsen, og det samlede budget, som det udbetalende organ på et senere tidspunkt afsætter til støtten, eller på grundlag af en sammenligning mellem de anmeldte lofter for hver enkelt støttekategori, der er omhandlet i afgørelsen, og dette organs tilsvarende budgetpost?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

11 Den italienske regering har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål er hypotetiske og derfor skal afvises fra realitetsbehandling.

12 Med spørgsmålene ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de tre afgifter i den omhandlede periode blev opkrævet i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF. De nævnte spørgsmål er en del af en tvist vedrørende påstande om tilbagebetaling af en af disse afgifter, nemlig afgiften på salg og udlejning af videogrammer til privat brug. Den forelæggende ret har desuden baseret sig på den

forudsætning, at denne afgift reelt udgør en integrerende del af en støtteforanstaltning som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Under disse omstændigheder har de samme spørgsmål en direkte tilknytning til genstanden for tvisten i hovedsagen og er således ikke rent hypotetiske. De præjudicielle spørgsmål kan dermed antages til realitetsbehandling.

Realiteten

13 Med spørgsmålene, som skal behandles sammen, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en væsentlig stigning i provenuet fra afgifter, der har til formål at finansiere flere godkendte støtteordninger, i forhold til de prognoser, som er blevet anmeldt til Kommissionen, som den i hovedsagen omhandlede stigning udgør en ændring i eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 og artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 794/2004, fortolket i lyset af artikel 108, stk. 3, TEUF. I denne forbindelse har den forelæggende ret navnlig rejst spørgsmålet om, hvordan tærsklen på 20% i sidstnævnte forordnings artikel 4, stk. 1, andet punktum, skal bedømmes, og om denne tærskel skal undersøges i forhold til de indtægter, der er afsat til de i hovedsagen omhandlede støtteordninger, eller i forhold til den støtte, der reelt tildeles.

14 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at afgifter ikke omfattes af anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om statsstøtte, medmindre de udgør den måde, hvorved en støtteforanstaltning finansieres, således at afgifterne er en integrerende del af denne foranstaltning. Når en måde til finansiering af støtte gennem en afgift udgør en integrerende del af støtteforanstaltningen, skal følgerne af, at de nationale myndigheder tilsidesætter det forbud mod gennemførelse, der er omhandlet i artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF, også omfatte dette aspekt af støtteforanstaltningen, således at de nationale myndigheder som udgangspunkt er forpligtet til at tilbagebetale afgifter opkrævet i strid med EU-retten (jf. i denne retning dom af 13.1.2005, Streekgewest, C-174/02, EU:C:2005:10, præmis 16, 24 og 25, af 27.10.2005, Distribution Casino France m.fl.., C-266/04 – C-270/04, C-276/04 og C-321/04 – C-325/04, EU:C:2005:657, præmis 35, af 7.9.2006, Laboratoires Boiron, C-526/04, EU:C:2006:528, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital mod Kommissionen, C-449/14 P, EU:C:2016:848, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

15 For så vidt som den forelæggende ret i ordlyden af sine spørgsmål til Domstolen har henvist til »en støtteordning, som finansieres af afsatte midler«, må de præjudicielle spørgsmål forstås som baseret på den forudsætning, at de tre afgifter i den omhandlede periode var en integrerende del af de pågældende støtteordninger.

16 I forbindelse med sit andet spørgsmål har den forelæggende ret ganske vist foretaget en sondring mellem indtægterne fra CNC, der afsættes til de i hovedsagen omhandlede støtteordninger, og de udgifter, der rent faktisk tildeles støttemodtagerne, idet den har henvist til beløb, der henlægges til en reserve, eller beløb, der tilgår statens almindelige budget. Selv om disse forhold også kan vise sig at være relevante med henblik på at undersøge, om de tre afgifter i den omhandlede periode var en integrerende del af de nævnte ordninger, har den forelæggende ret imidlertid ikke henvist til dem med henblik på for Domstolen at rejse spørgsmålet om deres relevans i forbindelse med undersøgelsen af overholdelsen af tærsklen på 20% i artikel 4, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 794/2004.

17 Det bemærkes i denne henseende, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter i henhold til artikel 267 TEUF udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retslige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af det spørgsmål, som den forelægger Domstolen (dom af 23.1.2018, F. Hoffmann-La Roche m.fl., C-179/16, EU:C:2018:25, præmis 44, og af 29.5.2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl., C-426/16, EU:C:2018:335, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen kan imidlertid forsyne den forelæggende ret

med elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som den forelæggende ret kan anvende ved undersøgelsen af, om der er grundlag for den forudsætning, som dens præjudicielle spørgsmål er baseret på (jf. i denne retning dom af 26.5.2016, Bookit, C-607/14, EU:C:2016:355, præmis 22-28).

18 Den franske regering har for Domstolen anført, at de tre afgifter i den omhandlede periode ikke udgjorde nogen integrerende del af de i hovedsagen omhandlede støtteordninger, navnlig med den begrundelse, at der ikke var nogen sammenhæng mellem provenuet fra disse afgifter og størrelsen af den tildelte støtte, og at dette beløb, til forskel for dette provenu, ikke var steget. Denne regering, som anerkender, at national ret indeholder en bindende bestemmelse, hvorefter det nævnte provenu er afsat til CNC's budget, der har til formål at finansiere disse ordninger, har navnlig gjort gældende, at det overskydende beløb, der følger af forskellen mellem provenuet fra de tre afgifter og den støtte, som reelt tildeles, blev anvendt til en reservefond og blev anvendt af CNC til andre formål end finansiering af de nævnte ordninger og var i medfør af en afstemning i det franske parlament tilgået statens almindelige budget. Sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen har anfægtet denne argumentation.

19 Det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at for at en afgift kan antages at udgøre en integrerende del af en støtteforanstaltning, skal der bestå en tvungen forbindelse mellem afgiften og den berørte støtte i henhold til den relevante nationale lovgivning, således at afgiftsprovenuet nødvendigvis anvendes til at finansiere støtten og har direkte indvirkning på dennes størrelse og dermed på bedømmelsen af denne støttes forenelighed med det indre marked (dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital mod Kommissionen, C-449/14 P, EU:C:2016:848, præmis 68).

20 Domstolen har endvidere allerede fastslået, at hvor det organ, der har til opgave at tildele støtte finansieret ved hjælp af en afgift, råder over et skøn med hensyn til at anvende denne afgift til andre foranstaltninger end dem, som har alle de karakteristika, som kendetegner statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, kan en sådan omstændighed udelukke, at der er en tvungen forbindelse mellem afgiften og støtten. Består der et sådant skøn, har provenuet fra afgiften således ikke direkte indvirkning på størrelsen af den fordel, som gives til modtagerne af denne støtte. Der kan derimod foreligge en sådan tvungen forbindelse, når provenuet fra afgiften udelukkende og fuldstændigt anvendes til tildelingen af støtte, selv støtte af forskellig art (jf. i denne retning dom af 13.1.2005, Pape, C-175/02, EU:C:2005:11, præmis 16, af 27.10.2005, Distribution Casino France m.fl., C-266/04 – C-270/04, C-276/04 og C-321/04 – C-325/04, EU:C:2005:657, præmis 55, og af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 102 og 104).

21 Det følger endvidere af Domstolens praksis, at der eventuelt ikke er tale om en sådan tvungen forbindelse, når størrelsen af den støtte, der tildeles, udelukkende fastsættes ud fra objektive kriterier uden forbindelse med de afsatte skattemæssige indtægter og er underlagt et ved lov fastsat absolut loft (jf. i denne retning dom af 27.10.2005, Distribution Casino France m.fl., C-266/04 – C-270/04, C-276/04 og C-321/04 – C-325/04, EU:C:2005:657, præmis 52).

22 Domstolen har således bl.a. fastslået, at der ikke forelå nogen tvungen forbindelse mellem afgiften og støtten i et tilfælde, hvor størrelsen af den tildelte støtte blev fastsat ud fra kriterier uden forbindelse med de afsatte skattemæssige indtægter, og hvor den nationale lovgivning foreskrev, at et eventuelt overskydende beløb fra disse indtægter i forhold til denne støtte skulle overgå til en reservefond eller til statskassen, idet disse indtægter desuden var underlagt en absolut grænse, således at ethvert overskydende beløb også skulle overgå til statens almindelige budget (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital mod Kommissionen, C-449/14 P, EU:C:2016:848, præmis 70-72).

23 I den foreliggende sag påhviler det den forelæggende ret at undersøge, om der er grundlag for forudsætningen om, at de tre afgifter i den omhandlede periode var en integrerende del af de i hovedsagen omhandlede støtteordninger, under hensyntagen til de forhold, som der er redegjort for i

nærværende doms præmis 16-22. Den forelæggende ret skal herved navnlig undersøge, om henlæggelsen i en reserve af en del af indtægterne fra CNC bevirker, at det omhandlede beløb anvendes til en anden foranstaltning end dem, som har alle de karakteristika, som kendetegner statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og vurdere den indvirkning, som reallokeringen af en del af disse indtægter til statens almindelige budget i den omhandlede periode kan have på spørgsmålet, om der foreligger en tvungen forbindelse mellem disse afgifter og disse ordninger.

24 Med denne præcisering skal der herefter foretages en undersøgelse af de præjudicielle spørgsmål ud fra den forudsætning, at de tre afgifter i den omhandlede periode var en integrerende del af den i hovedsagen omhandlede støtte (jf. analogt dom af 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, præmis 26-28, og af 17.4.2018, B og Vomero, C-316/16 og C-424/16, EU:C:2018:256, præmis 42).

25 Det bemærkes indledningsvis, at inden for rammerne af den ved artikel 107 TEUF og 108 TEUF indførte ordning for kontrol med statsstøtte varierer proceduren alt efter, om der er tale om eksisterende eller ny støtte. Mens eksisterende støtte i medfør af artikel 108, stk. 1, TEUF således løbende kan gennemføres, for så vidt som Kommissionen ikke har fastslået dens uforenelighed med det indre marked, skal Kommissionen i henhold til 108, stk. 3, TEUF underrettes i god tid om enhver påtænkt indførelse eller ændring af eksisterende støtteforanstaltninger, og de må ikke gennemføres, før fremgangsmåden har ført til en endelig afgørelse (dom af 18.7.2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis, og af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 86).

26 Det følger af artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999, at begrebet »ny støtte« defineres som »enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«. Artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 794/2004 bestemmer herved, at »[i] relation til artikel 1, litra c), i forordning [nr. 659/1999], er en ændring i eksisterende støtte enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med [det indre marked]«. Det fremgår af sidstnævnte forordnings artikel 4, stk. 1, andet punktum, at »en stigning i det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning på op til 20% [imidlertid] ikke [betragtes] som en ændring i eksisterende støtte«.

27 Det er for at kunne give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar derfor nødvendigt at afgøre, hvad der skal forstås ved udtrykket »det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning« som omhandlet i denne bestemmelse, og at undersøge, om stigningen i det samlede provenu fra de tre afgifter i den foreliggende sag skal anses for en stigning i det oprindelige budget for de eksisterende støtteordninger, hvilket betyder, at den skal anmeldes til Kommissionen.

28 Begrebet »det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004 skal herved, i mangel af en definition i den relevante lovgivning, fastlægges efter dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, idet der skal tages hensyn til den kontekst, hvori det anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som det udgør en del (jf. analogt dom af 12.6.2018, Louboutin og Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

29 Efter dets sædvanlige betydning vedrører begrebet »budget« de beløb, som en enhed råder over med henblik på at afholde udgifter.

30 For så vidt angår den kontekst, hvori det anvendes, og de mål, der forfølges med artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004, skal det bemærkes, at denne bestemmelse gennemfører den ordning med en forebyggende kontrol, som indføres med artikel 108, stk. 3, TEUF vedrørende påtænkte ændringer af eksisterende støtte, inden for rammerne af hvilken Kommissionen skal undersøge, om den påtænkte støtte er forenelig med det indre marked (jf. i denne retning dom af 12.2.2008, CELF og ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 37 og 38). Denne forebyggende

kontrol har til formål at opnå, at der kun gennemføres støtte, der er forenelig med det indre marked (jf. i denne retning dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 25 og 26, og af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 36).

31 Domstolen har herved allerede fastslået, at Kommissionen for at undersøge, om en støtteordning, som en medlemsstat påtænker at indføre, kan anses for forenelig med det indre marked, skal vurdere virkningerne af denne ordning for konkurrencen ud fra bl.a. det budget, som medlemsstaten har bevilget den nævnte ordning, og at forpligtelsen til i anmeldelserne at angive estimaterne over de samlede påtænkte støttebeløb er en del af ordningen for forudgående kontrol af statsstøtteforanstaltninger (jf. i denne retning kendelse af 22.3.2012, Italien mod Kommissionen, C-200/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:165, præmis 47-49).

32 Det bemærkes endvidere, at det følger af Domstolens faste praksis, at Kommissionen ved en støtteordning kan indskrænke sig til at undersøge den omhandlede ordnings generelle indhold uden at være forpligtet til at undersøge hver eneste anvendelse af ordningen (dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 130, og af 15.11.2011, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige, C-106/09 P og C-107/09 P, EU:C:2011:732, præmis 122).

33 Selv ved en støtteordning gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF kan Kommissionens kontrol indskrænke sig til ordningens nærmere indhold og skal ikke vedrøre den støtte, der reelt er blevet udbetalt (jf. i denne retning dom af 29.4.2004, Grækenland mod Kommissionen, C-278/00, EU:C:2004:239, præmis 21 og 24).

34 Under disse omstændigheder kan begrebet »budget for en eksisterende støtteordning« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004 ikke fortolkes som værende begrænset til det støttebeløb, der reelt tildeles, idet dette først kendes efter gennemførelsen af den pågældende støtteordning. Henset til den forebyggende karakter af den kontrol, der er indført med artikel 108, stk. 3, TEUF, skal dette begreb tværtimod fortolkes som omfattende de budgetmæssige midler (jf. i denne retning dom af 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, præmis 40 og 41), dvs. de beløb, som det organ, der varetager tildelingen af den pågældende støtte, råder over med henblik på denne tildeling, som anmeldt af den pågældende medlemsstat til Kommissionen og som godkendt af sidstnævnte.

35 Ved en støtteordning finansieret af afsatte afgifter er det provenuet fra disse afgifter, som stilles til rådighed for det organ, der har til opgave at gennemføre den pågældende ordning, og som således udgør den nævnte ordnings »budget« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004.

36 Eftersom den i hovedsagen omhandlede støtteordning, som blev godkendt ved beslutningen af 2006 og beslutningen af 2007, er omfattet af begrebet »eksisterede støtte« som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999, skal det undersøges, om Kommissionen ved disse beslutninger godkendte den stigning i det samlede provenu fra de tre afgifter, som fandt sted i den omhandlede periode.

37 Det bemærkes herved, at afgørelser fra Kommissionen om godkendelse af en støtteordning som undtagelser til det almindelige princip i artikel 107, stk. 1, TEUF om, at statsstøtte er uforenelig med det indre marked, skal gøres til genstand for en indskrænkende fortolkning (jf. i denne retning dom af 29.4.2004, Tyskland mod Kommissionen, C-277/00, EU:C:2004:238, præmis 20 og 24, og af 14.10.2010, Nuova Agricast og Cofra mod Kommissionen, C-67/09 P, EU:C:2010:607, præmis 74).

38 Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af sådanne afgørelser fra Kommissionen ikke blot foretages en undersøgelse af selve afgørelsernes tekst, men den af den pågældende medlemsstat foretagne anmeldelse skal også tages i betragtning (jf. i denne retning dom af 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, præmis 31, og af 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan

mod Kommissionen, C-537/08 P, EU:C:2010:769, præmis 44, samt kendelse af 22.3.2012, Italien mod Kommissionen, C-200/11 P, ikke trykt i Sml. EU:C:2012:165, præmis 27). Domstolen har således allerede fastslået, at en afgørelse om godkendelse af en støtteordning i princippet er begrænset ved det budget, som medlemsstaten har angivet i sin anmeldelse, selv om dette budget ikke er gengivet i selve afgørelsens tekst (jf. i denne retning kendelse af 22.3.2012, Italien mod Kommissionen, C-200/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:165, præmis 26 og 27).

39 I den foreliggende sag gengiver teksten til beslutningen af 2006 og beslutningen af 2007 udtrykkeligt prognoserne vedrørende provenuet fra de tre afgifter, som blev anmeldt af de franske myndigheder til Kommissionen som budgettet for de omhandlede støtteordninger. Hvad nærmere bestemt angår beslutningen af 2007 henviser denne udtrykkeligt til estimaterne fra disse myndigheder vedrørende konsekvenserne af reformen af afgiften på TV-tjenester, som i det væsentlige er årsagen til stigningen i det samlede provenu fra de tre afgifter i den omhandlede periode. I denne beslutnings punkt 9 nævnes det således, at ifølge disse estimater kunne denne reform »resultere i en stigning i støttekontoen for [periode fra 2009 til 2011] på 2-3% (mellem 11 og 16,5 mio. EUR) om året«. I den nævnte beslutnings punkt 20 henviste Kommissionen ligeledes igen til de nævnte estimater, da den bedømte den nævnte reforms indvirkning på de i hovedsagen omhandlede støtteordningers forenelighed med det indre marked.

40 Under disse omstændigheder fremgår det af beslutningen af 2006 og beslutningen af 2007, at provenuet fra de tre afgifter udgør et forhold, som Kommissionen baserede sin godkendelse af de omhandlede støtteordninger på, og at denne institution ikke godkendte en stigning i dette provenu ud over de prognoser, som var blevet anmeldt til Kommissionen. Henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 31, 37 og 38, må rækkevidden af de tilladelser til at gennemføre disse ordninger, som blev givet ved disse beslutninger, hvad angår provenuet af de tre afgifter anses for at være begrænset til den stigning, som er blevet anmeldt til Kommissionen.

41 Ifølge den forelæggende rets oplysninger oversteg den reelle stigning i det samlede provenu fra de tre afgifter i den omhandlede periode væsentligt de prognoser, som var blevet fremsendt til Kommissionen, nemlig 16,5 mio. EUR om året, idet denne stigning ifølge rapporten fra Cour des comptes (revisionsret, Frankrig), som denne ret har henvist til, udgjorde 67 mio. EUR i gennemsnit i løbet af denne periode. For så vidt som en sådan stigning i budgettet i forhold til det af Kommissionen godkendte budget kan påvirke vurderingen af de i hovedsagen omhandlede støtteordningers forenelighed med det indre marked, udgør den en ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, som omhandlet i artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 794/2004. Medmindre den ikke overstiger tærsklen på 20% i denne forordnings artikel 4, stk. 1, andet punktum, udgør en sådan stigning derfor en ændring i eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999.

42 For så vidt som den forelæggende ret herved har rejst spørgsmålet om relevansen af den omstændighed, at den nævnte stigning ikke skyldes en retlig ændring af de i hovedsagen omhandlede støtteordninger, bemærkes, at artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 794/2004 definerer begrebet »ændring i eksisterende støtte« bredt som omfattende »enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med [det indre marked]«. Som det fremgår af udtrykket »enhver ændring«, kan denne definition ikke begrænses til kun at omfatte retlige ændringer af støtteordninger.

43 Desuden skal denne bestemmelse fortolkes i lyset af formålet med den ordning for forebyggende kontrol, som den gennemfører, og der, som anført i nærværende doms præmis 30, består i at sikre, at der kun gennemføres støtte, der er forenelig med det indre marked. En stigning i budgettet for en støtteordning kan have indvirkning på vurderingen af ordningens forenelighed med det indre marked, uafhængig af, om denne ændring skyldes eller ikke skyldes en retlig ændring af den pågældende støtteordning.

44 Den nødvendige overholdelse af retssikkerhedsprincippet er heller ikke til hinder for, at en stigning i budgettet for en støtteordning i forhold til det budget, som Kommissionen har godkendt, under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, anses for en ændring i eksisterende støtte som omhandlet i artikel 108, stk. 3, TEUF.

45 Det fremgår således af fjerde betragtning til forordning nr. 794/2004, at det netop er af hensyn til retssikkerheden, at denne forordnings artikel 4, stk. 1, andet punktum, fastsætter en præcis tærskel, under hvilken en stigning i budgettet for en støtteordning ikke anses for en ændring i eksisterende støtte. Ved at fastsætte denne tærskel til et relativt højt niveau på 20% fastsætter denne bestemmelse en sikkerhedsmargen, der tager tilstrækkeligt hensyn til den usikkerhed, som er forbundet med anvendelsen af den forebyggende kontrol, som er indført med artikel 108, stk. 3, TEUF, på støtteordninger, hvis budget varierer, som de i hovedsagen omhandlede.

46 Domstolen har endvidere allerede fastslået, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig retssikkerhedsprincippet for, at der ses bort fra oplysninger, som den har fremlagt for Kommissionen inden for rammerne af anmeldelsen af en støtteordning, og hvoraf rækkevidden af Kommissionens afgørelse om godkendelse af denne ordning afhænger, men tværtimod skal tage hensyn til disse oplysninger og sørge for, at den nævnte ordning gennemføres i overensstemmelse hermed (jf. i denne retning dom af 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen, C-537/08 P, EU:C:2010:769, præmis 47).

47 Det bemærkes endvidere, at i den foreliggende sag blev prognoserne fra de franske myndigheder med hensyn til stigningen i provenuet fra de tre afgifter som følge af reformen af afgiften på TV-tjenester i Kommissionens dokument med titlen »Godkendt statsstøtte inden for rammerne af bestemmelserne i artikel 87 og 88 i EF-traktaten – Tilfælde, mod hvilke Kommissionen ikke gør indsigelse« offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2007, C 246, s. 1), præsenteret som værende »budgettet« for den godkendte støtte. Inden for ordningen med forebyggende kontrol indført ved artikel 108, stk. 3, TEUF kan imidlertid hverken den pågældende medlemsstat eller de personer eller virksomheder, som er omfattet af en støtteordning, med rette påberåbe sig en berettiget forventning om, at en afgørelse om godkendelse gælder ud over den beskrivelse af foranstaltningen, der er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (jf. i denne retning dom af 14.10.2010, Nuova Agricast og Cofra mod Kommissionen, C-67/09 P, EU:C:2010:607, præmis 72-74).

48 Den forelæggende ret har endvidere rejst spørgsmålet om den lære, der for hovedsagen kan drages af dom af 9. august 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), hvori Domstolen i det væsentlige fastslog, at en udvidelse af den virksomhed, der udøves af en offentligretlig institution, som modtager statsstøtte i henhold til en før EØF-traktatens ikrafttrædelse gældende lovgivning, idet den ikke påvirker indholdet af den ved denne lovgivning indførte støtteordning, ikke kunne anses for en ændring i eksisterende støtte.

49 Denne retspraksis kan imidlertid ikke overføres på hovedsagen. Den udvidelse af virksomheden for en støttemodtager, som var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 9. august 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), og som ikke påvirkede indholdet af den ved den pågældende lovgivning indførte støtteordning, kan ikke sammenlignes med stigningen i budgettet for de i hovedsagen omhandlede støtteordninger, eftersom det alene var denne stigning, der direkte påvirkede de omhandlede støtteordninger.

50 Heraf følger, at en stigning i provenuet fra afgifter, der finansierer flere godkendte støtteordninger, i forhold til de prognoser, der er anmeldt til Kommissionen, som den i hovedsagen omhandlede udgør en ændring i eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 og artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 794/2004, fortolket i lyset af artikel 108, stk. 3, TEUF, medmindre denne stigning ikke overstiger den tærskel på 20%, der er fastsat i denne forordnings artikel 4, stk. 1, andet punktum.

51 For så vidt angår beregningen af denne tærskel under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede fremgår det af selve ordlyden af artikel 4, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 794/2004, at en stigning i »det oprindelige budget« for en eksisterende støtteordning, der ikke overstiger 20%, ikke anses for en ændring i eksisterende støtte. Tærsklen på 20% i denne bestemmelse vedrører derfor »det oprindelige budget« for den pågældende støtteordning, dvs. budgettet for den ordning, som Kommissionen har godkendt.

52 Endvidere fremgår det af nærværende doms præmis 28-35, at ved en eksisterende støtteordning finansieret af afsatte afgifter, som i den foreliggende sag, fastlægges denne ordnings oprindelige budget af prognoserne over de afsatte skattemæssige indtægter som godkendt af Kommissionen. Overskridelsen af tærsklen på 20% skal derfor vurderes i forhold til disse indtægter og ikke i forhold til den støtte, der reelt tildeles.

53 I den foreliggende sag fremgår det af beslutningen af 2006 og beslutningen af 2007, at Kommissionen hvad angår det årlige provenu fra de tre afgifter godkendte et maksimumsbeløb på ca. 557 mio. EUR. Det fremgår imidlertid af rapporten fra Cour des comptes (revisionsret, Frankrig), som den forelæggende ret har henvist til i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at størrelsen af det årlige provenu fra disse afgifter i den omhandlede periode steg til ca. 806 mio. EUR for 2011 navnlig på grund af den kraftige stigning i provenuet fra afgiften på TV-tjenester, som steg fra 362 mio. EUR i 2007 til 631 mio. EUR i 2011. Stigningen i budgettet for de i hovedsagen omhandlede støtteordninger i den omhandlede periode i forhold til budgettet godkendt ved beslutningen af 2006 og beslutningen af 2007 synes således væsentligt at overstige tærsklen på 20%, idet det præciseres, at det år, i løbet af hvilket overskridelsen af denne tærskel fandt sted, skal fastlægges af den forelæggende ret.

54 Hvad herved angår henlæggelsen i en reserve af en del af indtægterne fra CNC, som den forelæggende ret har henvist til, synes det at fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at denne ikke har bevirket, at det pågældende beløb anvendes til en anden foranstaltning end dem, som har alle de karakteristika, som kendetegner statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvilket det ikke desto mindre tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

55 I mangel af en sådan anvendelse til et andet formål, hvilket ville gøre det muligt at lade provenuet fra de tre afgifter udgå af budgettet for de omhandlede støtteordninger, bevirker en henlæggelse i en reserve, at dette provenu fortsat er til rådighed for det organ, der har til opgave at gennemføre disse ordninger, med henblik på udbetaling af individuel støtte, for så vidt som den eneste virkning af denne henlæggelse i en reserve, som Kommissionen har fremhævet i retsmødet, består i en udsættelse af denne udbetaling. Eftersom det nævnte provenu fortsat henhører under dette budget, kan en sådan henlæggelse i en reserve ikke i sig selv rejse tvivl med hensyn til overskridelsen af tærsklen på 20% i artikel 4, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 794/2004.

56 Hvad angår de beløb, der tilgår statens almindelige budget, som den forelæggende ret også har nævnt, skal det bemærkes, at ifølge de indikationer, der er indeholdt i de sagsakter, som Domstolen råder over, synes det at fremgå, at i den omhandlede periode blev kun et beløb på 20 mio. EUR reallokeret dette budget af det franske parlament i december 2010 for 2011. Henset til de oplysninger, der er indeholdt i rapporten fra Cour des comptes (revisionsret, Frankrig) som omhandlet i nærværende doms præmis 53, synes det at fremgå, at selv under hensyntagen til denne reallokering overstiger den stigning i budgettet for de i hovedsagen omhandlede støtteordninger, som indtraf i denne periode i forhold til det budget, som blev godkendt i beslutningen af 2006 og beslutningen af 2007, tærsklen på 20%.

57 Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse synes det derfor at fremgå, at alene henlæggelsen i en reserve af en del af indtægterne fra CNC, uden at det pågældende beløb anvendes til andre formål end tildeling af støtte, og de beløb, der tilgår statens almindelige budget i den omhandlede periode, ikke kan rejse tvivl om, at der foreligger en stigning i budgettet for de i hovedsagen omhandlede

støtteordninger i denne periode i forhold til det budget, som blev godkendt i beslutningen af 2006 og beslutningen af 2007, der overstiger tærsklen på 20% i artikel 4, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 794/2004.

58 Som det således fremgår af nærværende doms præmis 23, berører denne konklusion imidlertid ikke den bedømmelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, af henlæggelsen i en reserve af en del af indtægterne fra CNC og af de beløb, der tilgår statens almindelige budget i den omhandlede periode, i forbindelse med undersøgelsen af, om der er en tvungen forbindelse mellem de tre afgifter og de omhandlede støtteordninger.

59 Med forbehold af denne efterprøvelse inden for rammerne af den ordning med forebyggende kontrol, der er indført med artikel 108, stk. 3, TEUF, burde en stigning i budgettet for disse ordninger i forhold til det af Kommissionen godkendte budget som den i hovedsagen omhandlede således være blevet rettidigt anmeldt til Kommissionen, dvs. så snart de franske myndigheder med føje kunne forudse en overskridelse af den nævnte tærskel på 20%.

60 På baggrund af samtlige foregående betragtninger skal de præjudicielle spørgsmål besvares med, at en stigning i provenuet fra afgifter, der finansierer flere godkendte støtteordninger, i forhold til de prognoser, der er anmeldt til Kommissionen, som den i hovedsagen omhandlede udgør en ændring i eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 og artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 794/2004, fortolket i lyset af artikel 108, stk. 3, TEUF, medmindre denne stigning ikke overstiger den tærskel på 20%, der er fastsat i denne forordnings artikel 4, stk. 1, andet punktum. Denne tærskel skal i en situation som den i hovedsagen omhandlede vurderes i forhold til de indtægter, der er afsat til de pågældende støtteordninger, og ikke i forhold til den støtte, der reelt tildeles.

Begrænsning af nærværende doms virkninger ratione temporis

61 Hvad angår den franske regerings påstand om begrænsning af nærværende doms virkninger ratione temporis bemærkes, at i overensstemmelse med fast retspraksis skal den fortolkning, som Domstolen foretager af en EU-retlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 267 TEUF, belyse og præcisere betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Heraf følger, at den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge de kompetente domstole en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt (dom af 29.9.2015, Gmina Wrocław, C-276/14, EU:C:2015:635, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

62 Domstolen vil kun undtagelsesvis i henhold til et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er sikret i Den Europæiske Unions retsorden, finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold. For at der kan træffes bestemmelse om en sådan begrænsning, skal to hovedbetingelser være opfyldt, nemlig at de berørte parter skal være i god tro, og at der skal være fare for alvorlige forstyrrelser (dom af 29.9.2015, Gmina Wrocław, C-276/14, EU:C:2015:635, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

63 I den foreliggende sag har den franske regering ikke godgjort, at den forelæggende rets konstatering, efter nærværende dom, af en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF ville bevirke en fare for alvorlige forstyrrelser.

64 Som følge heraf og uden at det er nødvendigt at undersøge, om kriteriet om de berørte parters god tro er opfyldt, er en begrænsning ratione temporis af nærværende dom ikke nødvendig.

Sagsomkostninger

65 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

En stigning i provenuet fra afgifter, der finansierer flere godkendte støtteordninger, i forhold til de prognoser, der er anmeldt til Europa-Kommissionen, som den i hovedsagen omhandlede udgør en ændring i eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] og artikel 4, stk. 1, første punktum, i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning nr. 659/1999, fortolket i lyset af artikel 108, stk. 3, TEUF, medmindre denne stigning ikke overstiger den tærskel på 20%, der er fastsat i sidstnævnte forordnings artikel 4, stk. 1, andet punktum. Denne tærskel skal i en situation som den i hovedsagen omhandlede vurderes i forhold til de indtægter, der er afsat til de pågældende støtteordninger, og ikke i forhold til den støtte, der reelt tildeles.

Underskrifter