Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 20 september 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – Artikel 108.3 FEUF – Förordning (EG) nr 794/2004 – Anmälda stödordningar – Artikel 4 – Ändring av befintligt stöd – Betydande ökning av skatteintäkter som öronmärkts för att finansiera stödordningar jämfört med de prognoser som anmälts till Europeiska kommissionen – Tröskelvärde på 20 procent av den ursprungliga budgeten”

I mål C-510/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike), genom beslut av den 21 september 2016, som inkom till domstolen den 29 september 2016, i målet

Carrefour Hypermarchés SAS,

Fnac Paris,

Fnac Direct,

Relais Fnac,

Codirep,

Fnac Périphérie

mot

Ministre des Finances et des Comptes publics,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz (referent), samt domarna C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe och C. Lycourgos,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 september 2017,

* Rättegångsspråk: franska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Carrefour Hypermarchés SAS, Fnac Paris, Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep och Fnac Périphérie, genom C. Rameix-Seguin och É. Meier, avocats,

– Frankrikes regering, genom D. Colas och J. Bousin, båda i egenskap av ombud,

– Greklands regering, genom S. Charitaki och S. Papaioannou, båda i egenskap av ombud,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom B. Stromsky och K. Blanck-Putz, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 november 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 108.3 FEUF och artikel 4 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EUT L 2004, 140, s. 1; rättelse EUT L 25, 2005, s. 74, och EUT L 131, 2005, s. 45).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Carrefour Hypermarchés SAS, Fnac Paris, Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep och Fnac Périphérie och, å andra sidan, ministre des Finances et des Comptes publics (Finansministeriet, Frankrike), om återbetalning av den skatt på försäljning och uthyrning av videogram som nämnda företag har betalat.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 659/1999

3 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1) föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

a) *stöd*: varje åtgärd som uppfyller alla de kriterier som fastställs i artikel [107.1 FEUF],

b) *befintligt stöd:*
   i) … allt stöd som fanns innan fördraget trädde i kraft i respektive medlemsstat, det vill säga stödordningar och individuellt stöd som infördes före och som fortfarande är tillämpliga efter det att fördraget har trätt i kraft,
   ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet,

   …

c) *nytt stöd*: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

…”

Förordning nr 794/2004

4 I skäl 4 i förordning nr 794/2004 anges följande:

”I rättssäkerhetens intresse bör det klargöras att små ökningar på upp till 20 % av den ursprungliga budgeten för en stödordning, särskilt om de görs för att beakta inflationen, inte behöver anmälas till kommissionen, eftersom det är osannolikt att de påverkar kommissionens ursprungliga bedömning av om ordningen är förenlig med den gemensamma marknaden, under förutsättning att övriga villkor i stödordningen förblir oförändrade.”

5 I artikel 4, med rubriken ”Förenklat förfarande för anmälan av vissa ändringar av befintligt stöd”, i samma förordning föreskrivs följande:

”1. För det ändamål som avses i artikel 1 c i förordning [659/1999] skall en ändring av befintligt stöd vara varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden. En ökning av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning med upp till 20 % skall dock inte betraktas som en ändring av befintligt stöd.

2. Följande ändringar av befintligt stöd skall anmälas med hjälp av det förenklade anmälningsformuläret som återfinns i bilaga II:

a) En ökning av budgeten för en godkänd stödåtgärd som överstiger 20 %.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

6 Genom beslut K(2006) 832 slutlig av den 22 mars 2006 (stöd NN 84/2004 och N 95/2004 – Frankrike, Stödordningar för filmsektorn och den audiovisuella sektorn) (nedan kallat 2006 års beslut), fastställde kommissionen att ett flertal stödordningar som Republiken Frankrike infört till förmån för filmsektorn och den audiovisuella sektorn var förenliga med den inre marknaden. Dessa stödordningar finansierades av Centre national du cinéma et de l’image animée (Nationellt centrum för film och animerade bilder) (nedan kallat CNC), och denna organisations budget utgjordes huvudsakligen av intäkter från tre skatter, nämligen skatt på biobiljetter, skatt på televisonstjänster samt skatt på försäljning och uthyrning av videogram för allmänhetens privata bruk (nedan gemensamt kallade de tre skatterna).

7 Genom beslut K(2007) 3230 slutlig av den 10 juli 2007 (Statligt stöd N 192/2007 – Frankrike, Ändring av NN 84/2004 – Stöd till den franska filmsektorn och audiovisuella produktionen – Omarbetning av den bestämmelse som ålägger televisionssektorn att stödja filmsektorn och den audiovisuella sektorn) (nedan kallat 2007 års beslut), godkände kommissionen en ändring angående finansieringen av dessa stödordningar, sedan en reform av skatten på televisionstjänster hade genomförts.

8 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har begärt återbetalning av den skatt på försäljning och uthyrning av videogram för allmänhetens privata bruk som de har betalat under åren 2008 och 2009 vad gäller Carrefour Hypermarchés, och åren 2009 till 2011 vad gäller de övriga företagen. De har gjort gällande att skatten har uppburits i strid med artikel 108.3 FEUF, eftersom Republiken Frankrike inte underrättade kommissionen om den ökning av de sammanlagda intäkterna från de tre skatterna som uppkommit mellan år 2007 och år 2011 (nedan kallad den relevanta tidsperioden).

Enligt klagandena i det nationella målet, som grundar sig på en rapport från Cour des comptes (revisionsrätten, Frankrike) angående CNC:s förvaltning och finansiering som upprättats i augusti 2012 (nedan kallad revisionsrättens rapport), har denna ökning inneburit en betydande ändring av stödordningarnas finansiering, en ökning som överskrider tröskelvärdet på 20 procent som anges i artikel 4 i förordning nr 794/2004.

9 I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen framhållit att 2007 års beslut visserligen hänvisade till prognoser som visade att skattereformen avseende televisionstjänster – vilken var den främsta orsaken till ökningen av CNC:s resurser under den relevanta tidsperioden – i bästa fall kunde resultera i 16,5 miljoner euro per år i ökade skatteintäkter, men i själva verket uppgick denna ökning, enligt revisionsrättens rapport, till i genomsnitt 67 miljoner euro under denna tidsperiod. Kommissionen grundade således sitt beslut på prognoser som senare visade sig vara felaktiga.

10 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) När fråga är om en stödordning som finansieras med öronmärkta medel, och en medlemsstat regelbundet har anmält rättsliga ändringar som har en väsentlig inverkan på denna stödordning, särskilt rättsliga ändringar som rör dess finansiering, före genomförandet av ändringarna, utgör en väsentlig ökning av intäkterna av de skattemedel som öronmärks för denna stödordning jämfört med de prognoser som lämnats till Europeiska kommissionen, en väsentlig ändring i den mening som avses i artikel 108.3 FEUF som motiverar att det görs en ny anmälan?

2) Under samma förhållanden, hur ska artikel 4 i förordning nr 794/2004 tillämpas, då det i den bestämmelsen föreskrivs att en ökning på mer än 20 procent av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning utgör en ändring av denna stödordning, och i synnerhet:
   a) hur ska denna bestämmelse förenas med skyldigheten att i förväg anmäla en stödordning enligt artikel 108.3 FEUF?
   b) om ett överskridande av det, i artikel 4 i förordning nr 794/2004, angivna tröskelvärdet på 20 procent av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning motiverar att det görs en ny anmälan, ska detta tröskelvärde bedömas i förhållande till de intäkter som öronmärkts för stödordningen eller i förhållande till de utgifter som faktiskt avser utbetalningar till stödmottagarna, med undantag för belopp som har reserverats eller belopp har som uttagits till förmån för staten?
   c) om det antas att iakttagandet av tröskelvärdet på 20 procent ska bedömas i förhållande till stödordningens utgifter, ska en sådan bedömning göras genom en jämförelse av det sammanlagda taket för utgifterna i godkännandebeslutet med den totala budget som senare anslagits för allt stöd som beviljas av det ansvariga organet, eller genom en jämförelse av det tak som anmälts för varje stödkategori som angetts i nämnda beslut med motsvarande budgetanslag för detta organ?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

11 Den italienska regeringen har gjort gällande att tolkningsfrågorna är hypotetiska och således inte kan tas upp till prövning.

12 Genom dessa frågor söker den hänskjutande domstolen emellertid klarhet i huruvida de tre skatterna uppbars i strid med artikel 108.3 FEUF under den relevanta tidsperioden. Frågorna har uppkommit inom ramen för en tvist avseende begäran om återbetalning av en av dessa skatter, nämligen skatten på försäljning och uthyrning av videogram för allmänhetens privata bruk. Den hänskjutande

domstolen grundar sig dessutom på antagandet att denna skatt i själva verket utgör en integrerad del av en stödåtgärd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Under dessa förhållanden har tolkningsfrågorna ett direkt samband med saken i det nationella målet och är således inte rent hypotetiska. Tolkningsfrågorna kan följaktligen tas upp till prövning.

Prövning i sak

13 Genom sina frågor, vilka ska prövas gemensamt, söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida en betydande ökning av skatteintäkter som är avsedda att finansiera ett flertal godkända stödordningar jämfört med de prognoser som anmälts till kommissionen, såsom den ökning som är aktuell i det nationella målet, utgör en ändring av befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999 och artikel 4.1 första meningen i förordning nr 794/2004, jämförda med artikel 108.3 FEUF. Härvidlag söker den hänskjutande domstolen vägledning från EU-domstolen särskilt angående hur tröskelvärdet på 20 procent i artikel 4.1 andra meningen i sistnämnda förordning ska beräknas, och huruvida detta tröskelvärde ska bedömas i förhållande till de intäkter som öronmärkts för de stödordningar som är aktuella i det nationella målet eller i förhållande till det stöd som faktiskt har beviljats.

14 Det ska inledningsvis påpekas att domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast att skatter inte omfattas av tillämpningsområdet för fördragets bestämmelser om statligt stöd, såvida de inte finansierar en stödåtgärd och därmed utgör en integrerad del av åtgärden. När stödets finansieringsmetod, i form av en skatt, utgör en del av själva stödåtgärden, ska konsekvenserna av att de nationella myndigheterna har åsidosatt genomförandeförbudet i artikel 108.3 sista meningen FEUF även gälla denna aspekt av stödåtgärden, med följden att de nationella myndigheterna i princip är skyldiga att återbetala den skatt som uppburits i strid med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 januari 2005, Streekgewest, C-174/02, EU:C:2005:10, punkterna 16, 24 och 25, dom av den 27 oktober 2005, Distribution Casino France m.fl., C-266/04–C-270/04, C-276/04 och C-321/04–C-325/04, EU:C:2005:657, punkt 35, dom av den 7 september 2006, Laboratoires Boiron, C-526/04, EU:C:2006:528, punkt 43 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/kommissionen, C-449/14 P, EU:C:2016:848, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

15 Eftersom det framgår av ordalydelsen av de tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt till EU-domstolen att fråga är om ”en stödordning som finansieras med öronmärkta medel”, ska dessa frågor anses utgå från antagandet att de tre skatterna, under den relevanta tidsperioden, utgjorde en integrerad del av de ifrågavarande stödordningarna.

16 Inom ramen för den andra tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen visserligen skiljt mellan å ena sidan CNC:s inkomster som är öronmärkta för de stödordningar som är aktuella i det nationella målet och utgifter som faktiskt avser utbetalningar till stödmottagarna å den andra, genom att hänvisa till belopp som har avsatts till en reservfond eller belopp som har uttagits till förmån för den allmänna statsbudgeten. Även om dylika omständigheter också skulle kunna visa sig vara relevanta vid prövningen av huruvida de tre skatterna utgjorde en integrerad del av dessa stödordningar under den relevanta tidsperioden, har den hänskjutande domstolen endast åberopat dem för att domstolen ska klargöra om de är relevanta vid prövningen av huruvida tröskelvärdet på 20 procent i artikel 4.1 andra meningen i förordning nr 794/2004 har iakttagits.

17 I detta avseende ska det erinras om att det, inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som har inrättats genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen (dom av den 23 januari 2018, F. Hoffmann-La Roche m.fl., C-179/16, EU:C:2018:25,

punkt 44, och dom av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl., C-426/16, EU:C:2018:335, punkt 30 och där angiven rättspraxis). EU-domstolen kan emellertid tillhandahålla den hänskjutande domstolen de upplysningar om tolkningen av unionsrätten som kan vara användbara för sistnämnda domstol vid prövningen av huruvida det finns stöd för det antagande som ligger till grund för tolkningsfrågorna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 2016, Bookit, C-607/14, EU:C:2016:355, punkterna 22–28).

18 Vid EU-domstolen har den franska regeringen hävdat att de tre skatterna, under den relevanta tidsperioden, inte utgjorde en integrerad del av de stödåtgärder som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, framför allt av det skälet att det inte fanns något finansiellt samband mellan intäkterna av dessa skatter och de stödbelopp som beviljats, och att till skillnad från intäkterna hade stödbeloppen inte ökat. Samtidigt som den franska regeringen har medgett att den nationella lagstiftningen innehåller en tvingande bestämmelse som öronmärker dessa intäkter till förmån för CNC:s budget, som är avsedd att finansiera dessa stödordningar, har nämnda regering bland annat gjort gällande att skillnaden mellan intäkterna av de tre skatterna och det stöd som faktiskt har beviljats har resulterat i ett överskott som har avsatts till en reservfond, och har nyttjats av CNC för andra ändamål än att finansiera stödordningarna, och – i enlighet med en omröstning i det franska parlamentet – har uttag ur denna fond gjorts till förmån för den allmänna statsbudgeten. Detta argument har ifrågasatts av klagandena i det nationella målet och av kommissionen.

19 Det ska erinras om att det framgår av domstolens fasta praxis att för att en skatt ska anses utgöra en integrerad del av en stödåtgärd, måste skatten enligt relevanta nationella bestämmelser vara öronmärkt för stödet, i den meningen att skatteintäkterna måste användas för att finansiera stödet och direkt inverkar på stödets storlek, och följaktligen även på bedömningen av huruvida stödet är förenligt med den gemensamma marknaden (dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 99 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/kommissionen, C-449/14 P, EU:C:2016:848, punkt 68).

20 Domstolen har dessutom redan slagit fast att den omständigheten att det organ som beviljar skattefinansierat stöd förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning för att öronmärka intäkterna av skatten till andra åtgärder än sådana som uppvisar samtliga egenskaper som kännetecknar stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, kan innebära att det saknas ett tvingande samband mellan skatten och stödet. Ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning innebär nämligen att skatteintäkterna inte direkt påverkar storleken på den förmån som stödmottagarna beviljas. Ett sådant tvingande samband kan däremot vara för handen när skatteintäkterna endast och uteslutande öronmärks för att bevilja stöd, även olika typer av stöd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 januari 2005, Pape, C-175/02, EU:C:2005:11, punkt 16, dom av den 27 oktober 2005, Distribution Casino France m.fl., C-266/04–C-270/04, C-276/04 och C-321/04–C-325/04, EU:C:2005:657, punkt 55, och dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkterna 102 och 104).

21 Av domstolens praxis framgår dessutom att ett sådant tvingande samband kan saknas när de beviljade stödbeloppen fastställs endast i förhållande till objektiva kriterier, utan någon koppling till de öronmärkta skatteintäkterna, och begränsas av ett lagstadgat absolut tak (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2005, Distribution Casino France m.fl., C-266/04–C-270/04, C-276/04 och C-321/04–C-325/04, EU:C:2005:657, punkt 52).

22 Domstolen har bland annat funnit att ett tvingande samband mellan skatten och stödet saknades i ett fall där de beviljade stödbeloppen fastställdes i enlighet med kriterier som inte hade något samband med de öronmärkta skatteintäkterna, där den nationella lagstiftningen föreskrev att ett eventuellt överskott av dessa intäkter i förhållande till stöden skulle överföras till en reservfond eller, i förekommande fall, till statskassan, och där intäkterna dessutom begränsades av ett absolut tak, så att

ett ytterligare överskott också överfördes till den allmänna statsbudgeten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commission, C-449/14 P, EU:C:2016:848, punkterna 70–72).

23 I förevarande mål ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida antagandet att de tre skatterna, under den relevanta tidsperioden, utgjorde en integrerad del av de stödåtgärder som är aktuella i det nationella målet, med beaktande av de omständigheter som redogjorts för i punkterna 16–22 ovan. Härvidlag ska den hänskjutande domstolen i synnerhet pröva huruvida det förhållandet att en del av CNC:s intäkter avsattes till en reservfond resulterade i att det beloppet omfördelades till en åtgärd som inte uppvisade samtliga egenskaper som kännetecknar stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Nämnda domstol ska även bedöma huruvida den omfördelning av en del av dessa intäkter till den allmänna statsbudgeten, som har skett under den relevanta tidsperioden, kan påverka förekomsten av ett tvingande samband mellan skatten och stödordningarna.

24 Med hänsyn härtill ska tolkningsfrågorna prövas utifrån antagandet att de tre skatterna, under den relevanta tidsperioden, utgjorde en integrerad del av de stödordningar som är aktuella i det nationella målet (se, analogt, dom av den 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, punkterna 26–28, och dom av den 17 april 2018, B och Vomero, C-316/16 och C-424/16, EU:C:2018:256, punkt 42).

25 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt det system för kontroll av statligt stöd som införts genom artiklarna 107 och 108 FEUF skiljer sig förfarandet åt beroende på om det rör sig om befintligt eller nytt stöd. Medan befintliga stöd, i enlighet med artikel 108.1 FEUF, lagligen kan genomföras så länge kommissionen inte har fastställt att de är oförenliga med den inre marknaden, föreskrivs nämligen i artikel 108.3 FEUF att planer på att vidta nya eller ändra befintliga stödåtgärder ska anmälas till kommissionen i god tid och inte kan genomföras förrän förfarandet har lett till ett slutgiltigt beslut (dom av den 18 juli 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, punkt 36 och där angiven rättspraxis, och dom av den 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 86).

26 I artikel 1 c i förordning nr 659/1999 definieras begreppet ”nytt stöd” som ”allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd”. I artikel 4.1 första meningen i förordning nr 794/2004 anges härvidlag att ”för det ändamål som avses i artikel 1 c i förordning [659/1999] skall en ändring av befintligt stöd vara varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den [inre] marknaden”. I artikel 4.1 andra meningen i sistnämnda förordning anges att ”[e]n ökning av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning med upp till 20 % skall dock inte betraktas som en ändring av befintligt stöd”.

27 För att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar är det således nödvändigt att fastställa vad som ska förstås med uttrycket ”den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning”, i den mening som avses i nyssnämnda bestämmelse, samt kontrollera huruvida ökningen av de sammanlagda intäkterna från de tre skatterna, i förevarande fall, ska anses utgöra en sådan ökning av stödordningarnas ursprungliga budget som kommissionen skulle ha underrättats om.

28 I avsaknad av en definition i relevant lagstiftning ska innebörden av begreppet ”budget för en stödordning”, i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004, fastställas i enlighet med begreppets sedvanliga bemärkelse i gängse språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket det används och de mål som eftersträvas genom det regelverk i vilket det ingår (se, analogt, dom av den 12 juni 2018, Louboutin och Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

29 I sedvanlig bemärkelse avser begreppet ”budget” de belopp som en enhet förfogar över för att täcka utgifter.

30 Vad gäller det sammanhang i vilket begreppet används och de mål som eftersträvas med artikel 4.1 i förordning nr 794/2004, påpekar domstolen att denna bestämmelse genomför det förebyggande kontrollsystem avseende planer på att ändra befintliga stöd som har inrättats genom artikel 108.3 FEUF, varvid kommissionen är skyldig att pröva det planerade stödets förenlighet med den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkterna 37 och 38). Denna förhandskontroll syftar till att enbart stöd som är förenliga med den inre marknaden ska genomföras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkterna 25 och 26, och dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 36).

31 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att för att kunna undersöka huruvida en stödordning som planeras av en medlemsstat kan anses vara förenlig med den inre marknaden, måste kommissionen ha möjlighet att bedöma stödordningens effekter på konkurrensen, bland annat på grundval av den budget medlemsstaten har anslagit till denna stödordning, och således utgör skyldigheten att i anmälan ange en uppskattning av det planerade stödets totalbelopp en integrerad del av systemet med förhandskontroll av statligt stöd (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 22 mars 2012, Italien/kommissionen, C-200/11 P, ej publicerat, EU:C:2012:165, punkterna 47–49).

32 Det ska dessutom erinras om att enligt domstolens fasta praxis kan kommissionen, när det gäller en stödordning, begränsa sig till att granska den aktuella stödordningens allmänna särdrag och är inte skyldig att undersöka varje enskild tillämpning av stödordningen (dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 130, och dom av den 15 november 2011, kommissionen och Spanien/Government of Gibraltar och Förenade kungariket, C-106/09 P och C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 122).

33 Följaktligen kan kommissionens kontroll – även i ett fall där en stödordning har genomförts i strid med artikel 108.3 FEUF – begränsas till stödordningens allmänna särdrag och måste inte omfatta det stöd som faktiskt har utbetalats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2004, Grekland/kommissionen, C-278/00, EU:C:2004:239, punkterna 21 och 24).

34 Under dessa omständigheter ska begreppet ”budget för en stödordning”, i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004, inte begränsas till att endast avse de stödbelopp som faktiskt har beviljats, eftersom det beloppet inte är känt förrän efter det att den aktuella stödordningen har genomförts. Med beaktande av att den kontroll som inrättats genom artikel 108.3 FEUF är av preventiv karaktär, ska begreppet i stället förstås så, att det avser budgetbeloppet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, punkterna 40 och 41), det vill säga det belopp som organet som beviljar det aktuella stödet kan bevilja stödmottagarna, såsom den berörda medlemsstaten har anmält detta belopp till kommissionen och såsom kommissionen har godkänt det.

35 När det gäller stödordningar som finansieras genom öronmärkta skatter, förfogar organet med ansvar för att genomföra den aktuella stödordningen över intäkterna från dessa skatter och dessa intäkter utgör således stödordningens ”budget”, i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004.

36 Eftersom de stödordningar som är aktuella i det nationella målet, vilka har godkänts genom 2006 och 2007 års beslut, omfattas av begreppet ”befintligt stöd” i den mening som avses i artikel 1 b ii) i förordning nr 659/1999, ska det undersökas huruvida kommissionen, genom dessa beslut, godkände den ökning av de sammanlagda intäkterna från de tre skatterna som uppkommit under den relevanta tidsperioden.

37 I detta avseende ska det erinras om att eftersom kommissionens beslut om att tillåta stödordningar utgör undantag från den allmänna regeln i artikel 107.1 FEUF, som anger att statliga stöd är oförenliga med den inre marknaden, ska dessa beslut tolkas strikt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2004, Tyskland/kommissionen, C-277/00, EU:C:2004:238, punkterna 20 och 24, och dom av den 14 oktober 2010, Nuova Agricast och Cofra/kommissionen, C-67/09 P, EU:C:2010:607, punkt 74).

38 Det framgår dessutom av domstolens fasta praxis att vid tolkningen av dylika beslut från kommissionen ska, förutom själva beslutstexten, även den berörda medlemsstatens anmälan om åtgärderna beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, punkt 31, och dom av den 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan/kommissionen, C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 44, och beslut av den 22 mars 2012, Italien/kommissionen, C-200/11 P, ej publicerat, EU:C:2012:165, punkt 27). Således har domstolen redan slagit fast att räckvidden av ett beslut varigenom en stödordning godkänts, i princip, begränsas av den budget som medlemsstaten har hänvisat till i sin anmälan, även om budgeten inte har inkluderats i själva beslutet (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 22 mars 2012, Italien/kommissionen, C-200/11 P, ej publicerat, EU:C:2012:165, punkterna 26 och 27).

39 I förevarande fall återges, i 2006 och 2007 års beslut, uttryckligen den prognos avseende intäkterna från de tre skatterna som de franska myndigheterna underrättade kommissionen om såsom budget för de ifrågavarande stödordningarna. Vad närmare angår 2007 års beslut, hänvisar det uttryckligen till de franska myndigheternas prognoser för hur televisionstjänsterna kommer att påverkas av skattereformen, som är den främsta orsaken till den ökning av de sammanlagda intäkterna från de tre skatterna som har uppkommit under den relevanta tidsperioden. Det framgår nämligen av punkt 9 i beslutet att enligt dessa prognoser skulle nämnda reform kunna ”resultera i en tillväxt av tillgängliga medel för stödet med 2–3 procent (11–16,5 miljoner euro) per år [under 2009–2011]”. På liknande sätt hänvisade kommissionen återigen, i punkt 20 i nämnda beslut, till dessa prognoser när den utvärderade denna skattereforms inverkan på förenligheten av de stödordningar som är aktuella i det nationella målet med den inre marknaden.

40 Under dessa förhållanden framgår det av 2006 och 2007 års beslut att intäkterna från de tre skatterna var en omständighet som kommissionen lade till grund för sitt godkännande av de aktuella stödordningarna, och att nämnda institution inte har godkänt en ökning av dessa intäkter utöver de prognoser som anmälts till den. Med hänsyn till den rättspraxis som redogjorts för i punkterna 31, 37 och 38 ovan, kan det följaktligen konstateras att räckvidden av de beslut varigenom genomförandet av dessa stödordningar godkändes, begränsas – vad gäller intäkterna från de tre skatterna – till den ökning som har anmälts till kommissionen.

41 Enligt de uppgifter den hänskjutande domstolen har lämnat var den faktiska ökningen av de totala intäkterna från de tre skatterna under den relevanta tidsperioden betydligt högre än vad som framgick av de prognoser som lämnats till kommissionen, det vill säga 16,5 miljoner euro per år, då denna ökning – enligt den rapport från revisionsrätten som nämnda domstol har åberopat – uppgick till i genomsnitt 67 miljoner euro under denna period. Eftersom en sådan ökning av budgeten, jämfört med den budget som godkänts av kommissionen, kan påverka bedömningen av huruvida de aktuella stödordningarna är förenliga med den inre marknaden, utgör den en ändring som inte är en ändring av rent formell eller administrativ art i den mening som avses i artikel 4.1 första meningen i förordning nr 794/2004. Såvida denna ökning inte ligger under tröskelvärdet på 20 procent som anges i artikel 4.1 andra meningen i nämnda förordning, utgör den således en ändring av befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999.

42 Eftersom den hänskjutande domstolen härvidlag hyser tvivel angående relevansen av den omständigheten att denna ökning inte beror på att de stödordningar som är aktuella i det nationella målet har ändrats i rättsligt hänseende, erinrar domstolen om att artikel 4.1 första meningen i förordning nr 794/2004 ger en vidsträckt definition av begreppet ”ändring av befintligt stöd”, så att

det omfattar ”varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den [inre] marknaden”. Det framgår av uttrycket ”varje ändring” att denna definition inte kan begränsas till att avse enbart rättsliga ändringar av stödordningar.

43 Denna bestämmelse ska för övrigt tolkas mot bakgrund av syftet med det förebyggande kontrollsystem som den inför, och som består i att enbart stöd som är förenligt med den inre marknaden ska genomföras, vilket det även har erinrats om i punkt 30 ovan. En ökning av budgeten för en stödordning kan påverka bedömningen av dess förenlighet med den inre marknaden, oberoende av huruvida denna ökning beror på en rättslig ändring av stödordningen i fråga.

44 Under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet utgör inte heller behovet av att iaktta rättssäkerhetsprincipen hinder mot att en ökning av budgeten för en stödordning, jämfört med den budget som godkänts av kommissionen, ska anses utgöra en ändring av befintligt stöd i den mening som avses i artikel 108.3 FEUF.

45 Det framgår nämligen av skäl 4 i förordning nr 794/2004 att det är just av rättssäkerhetsskäl som artikel 4.1 andra meningen i förordningen anger ett exakt tröskelvärde, varvid en ökning av budgeten för en stödordning som understiger detta värde inte ska anses utgöra en ändring av befintligt stöd. Genom att fastställa detta tröskelvärde på en relativt hög nivå på 20 procent, ger denna bestämmelse en säkerhetsmarginal som i tillräckligt hög utsträckning beaktar osäkerheter vid tillämpningen av det förebyggande kontrollsystem som inrättats genom artikel 108.3 FEUF på stödordningar vars budget varierar, såsom de stödordningar som är aktuella i det nationella målet.

46 Dessutom har domstolen redan slagit fast att en medlemsstat inte kan åberopa rättssäkerhetsprincipen för att avvika från uppgifter som den har lämnat till kommissionen inom ramen för en anmälan av en stödordning, vilka fastställer räckvidden av kommissionens beslut om att godkänna denna ordning, utan är skyldig att beakta dessa uppgifter och säkerställa att stödordningen i fråga genomförs i enlighet med dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan/kommissionen, C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 47).

47 Det ska dessutom påpekas att i förevarande fall ansågs ”budgeten för det tillåtna stödet vara de franska myndigheternas prognoser för ökningen av intäkterna från de tre skatterna till följd av skattereformen av televisionstjänster, enligt vad som framgår av kommissionens handling ”Tillstånd till statligt stöd enligt artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget – Fall i vilka kommissionen inte gör några invändningar”, offentliggjord i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 246, 2007, s. 1). Inom ramen för det förebyggande kontrollsystem som inrättats genom artikel 108.3 FEUF kan varken den berörda medlemsstaten eller stödmottagarna rimligen förvänta sig att ett godkännandebeslut med giltig verkan ska omfatta mer än vad som framgår av beskrivningen av åtgärden såsom den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 2010, Nuova Agricast och Cofra/kommissionen, C-67/09 P, EU:C:2010:607, punkterna 72–74).

48 Den hänskjutande domstolen söker även vägledning beträffande vilka slutsatser av domen av den 9 augusti 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), som kan överföras på förevarande mål. I den domen fann EU-domstolen att den omständigheten att en offentlig inrättning – som mottog stöd från den berörda medlemsstaten i enlighet med lagstiftning som införts innan EEG-fördraget trätt i kraft – hade utökat sitt verksamhetsområde, inte kunde betraktas som en ändring av befintligt stöd eftersom denna utökning inte hade påverkat den stödordning som införts genom nämnda lagstiftning.

49 Denna rättspraxis kan emellertid inte tillämpas i det nationella målet. En sådan utökning av stödmottagarens verksamhetsområde som var för handen i målet som resulterade i domen av den 9 augusti 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311) – och som inte påverkade

den stödordning som införts genom den ifrågavarande lagstiftningen – kan inte jämföras med en ökning av budgeten för de stödordningar som är aktuella i det nationella målet, eftersom det endast är denna ökning som direkt påverkar dessa stödordningar.

50 Härav följer att en ökning av skatterintäkter som finansierar ett flertal godkända stödordningar jämfört med de prognoser som anmälts till kommissionen, såsom den ökning som är aktuell i det nationella målet, utgör en ändring av befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999 och i artikel 4.1 första meningen i förordning nr 794/2004, jämförda med artikel 108.3 i FEUF, såvida ökningen inte understiger det tröskelvärde på 20 procent som anges i artikel 4.1 andra meningen i sistnämnda förordning.

51 Vad beträffar beräkningen av detta tröskelvärde under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, framgår det av ordalydelsen i artikel 4.1 andra meningen i förordning nr 794/2004 att en ökning av den ”ursprungliga budgeten” för en befintlig stödordning med upp till 20 procent inte ska betraktas som en ändring av befintligt stöd. Det tröskelvärde på 20 procent som fastställs i denna bestämmelse hänför sig således till den aktuella stödordningens ”ursprungliga budget”, det vill säga den budget för stödordningen som kommissionen har godkänt.

52 Det framgår dessutom av punkterna 28–35 ovan att när det, som i förevarande mål, rör sig om en befintlig stödordning som finansieras genom öronmärkta skatter, fastställs den ursprungliga budgeten för denna stödordning genom prognoser avseende öronmärkta skatteintäkter, såsom de har godkänts av kommissionen. Ett eventuellt överskridande av tröskelvärdet på 20 procent ska således bedömas i förhållande till dessa intäkter, och inte i förhållande till det stöd som faktiskt har beviljats.

53 I förevarande fall framgår det av 2006 och 2007 års beslut att kommissionen godkände ett högsta belopp på cirka 557 miljoner euro för de årliga intäkterna från de tre skatterna. Det framgår av revisionsrättens rapport, vilken den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin begäran om förhandsavgörande, att under den relevanta tidsperioden ökade de årliga intäkterna från dessa skatter till cirka 806 miljoner euro år 2011, bland annat på grund av en betydande ökning av intäkterna från skatten på televisionstjänster – från 362 miljoner euro år 2007 till 631 miljoner euro år 2011. Den ökningen av budgeten för de stödordningar som är aktuella i det nationella målet som uppkommit under den relevanta tidsperioden, jämfört med den budget som godkänts i 2006 och 2007 års beslut, överskred således klart tröskelvärdet på 20 procent, men det ankommer likväl på den hänskjutande domstolen att fastställa under vilket år överskridandet inträffade.

54 Vad härvidlag beträffar den omständigheten, som den hänskjutande domstolen har åberopat, att en del av CNC:s intäkter har avsatts till en reservfond, tycks det framgå av handlingarna i målet att den inte får till följd att det beloppet omfördelas till någon annan åtgärd som inte uppvisar samtliga egenskaper som kännetecknar stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vilket det likväl ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

55 I avsaknad av en sådan omfördelning som skulle göra det möjligt att avräkna intäkterna från de tre skatterna från budgeten för de ifrågavarande stödordningarna, innebär den omständigheten att ett visst belopp har avsatts till en reservfond att organet med ansvar för att genomföra dessa stödordningar förfogar över dessa intäkter för att utbetala individuellt stöd, eftersom den enda effekt som uppstår när ett belopp avsätts till en reservfond är att dessa utbetalningar skjuts på framtiden, vilket kommissionen även har framhållit under förhandlingen. Eftersom dessa intäkter fortsättningsvis omfattas av budgeten för stödordningarna kan den omständigheten att ett visst belopp avsätts till en reservfond inte i sig påverka överskridandet av tröskelvärdet på 20 procent i artikel 4.1 andra meningen i förordning nr 794/2004.

56 Angående de belopp som har avsatts till förmån för den allmänna statsbudgeten – vilket är ytterligare en omständighet som den hänskjutande domstolen har åberopat – ska det påpekas att det framgår av handlingarna i målet att under den relevanta tidsperioden har det franska parlamentet endast

omfördelat ett belopp på 20 miljoner euro till denna budget, i december 2010, för år 2011. Mot bakgrund av de uppgifter som framgår av revisionsrättens rapport, och som redovisats i punkt 53 ovan, förefaller det som om även om hänsyn tas till denna omfördelning, överskred den ökning av budgeten för de stödordningar som är aktuella i det nationella målet som uppkommit under den relevanta tidsperioden, jämfört med den budget som godkänts i 2006 och 2007 års beslut, tröskelvärdet på 20 procent.

57 Enbart den omständigheten att en del av CNC:s intäkter avsatts till en reservfond, utan att det aktuella beloppet omfördelades för andra ändamål än att bevilja stöd, jämte ett uttag till förmån för den allmänna statsbudgeten under den relevanta tidsperioden, tycks således inte leda till någon annan slutsats än att den ökning av budgeten för de stödordningar som är aktuella i det nationella målet som uppkommit under den relevanta tidsperioden, jämfört med den budget som godkänts i 2006 och 2007 år beslut, överskred tröskelvärdet på 20 procent i artikel 4.1 andra meningen i förordning nr 794/2004. Det ankommer likväl på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

58 Såsom framgår av punkt 23 ovan påverkar ovanstående slutsats inte den hänskjutande domstolens bedömning av den omständigheten att en del av CNC:s intäkter har avsatts till en reservfond och att ett uttag till förmån för den allmänna statsbudgeten har gjorts under den relevanta tidsperioden, en bedömning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att utföra inom ramen för prövningen av huruvida det föreligger ett tvingande samband mellan de tre skatterna och de ifrågavarande stödordningarna.

59 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll skulle kommissionen följaktligen – inom ramen för det förebyggande kontrollsystem som har inrättats genom artikel 108.3 FEUF – i god tid ha underrättats om en ökning av budgeten för dessa stödordningar jämfört med den budget som kommissionen godkänt, såsom den ökning som är aktuell i det nationella målet, närmare bestämt så snart de franska myndigheterna rimligen kunde förutse att tröskelvärdet på 20 procent skulle överskridas.

60 Mot bakgrund av ovanstående ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. En ökning av skatteintäkter som finansierar ett flertal godkända stödordningar jämfört med de prognoser som anmälts till kommissionen, såsom den ökning som är aktuell i det nationella målet, utgör en ändring av befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999 och i artikel 4.1 första meningen i förordning nr 794/2004, jämförda med artikel 108.3 FEUF, såvida ökningen inte understiger det tröskelvärde på 20 procent som anges i artikel 4.1 andra meningen i sistnämnda förordning. Detta tröskelvärde ska, i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, bedömas i förhållande till de intäkter som öronmärkts för stödordningarna i fråga, och inte i förhållande till det stöd som faktiskt har beviljats.

Huruvida rättsverkningarna av förevarande dom ska begränsas i tiden

61 Beträffande den franska regeringens begäran att rättsverkningarna av förevarande dom ska begränsas i tiden, erinrar domstolen om att det framgår av fast rättspraxis att den tolkning av en unionsbestämmelse som domstolen gör, vid utövandet av sin behörighet enligt artikel 267 FEUF, innebär att den aktuella bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde klargörs och förtydligas, såsom den ska tolkas eller borde ha tolkats och tillämpats från och med sitt ikraftträdande. Av detta följer att den sålunda tolkade bestämmelsen kan och ska tillämpas av den nationella domstolen även på rättsförhållanden som har uppstått och grundats före den dom som meddelas avseende begäran om tolkning, om de omständigheter som gör det möjligt att inför de behöriga domstolarna föra en tvist angående tillämpningen av nämnda bestämmelse i övrigt har uppfyllts (dom av den 29 september 2015, Gmina Wrocław, C-276/14, EU:C:2015:635, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

62 Det är endast i undantagsfall som domstolen, med tillämpning av den allmänna rättssäkerhetsprincip som ingår i unionens rättsordning, kan se sig föranledd att begränsa berörda parters möjlighet att åberopa en av domstolen tolkad bestämmelse i syfte att ifrågasätta rättsförhållanden som har tillkommit i god tro. För att en sådan begränsning ska kunna komma i fråga ska två väsentliga villkor vara uppfyllda, nämligen att de aktuella rättssubjekten handlat i god tro och att det föreligger en risk för allvarliga störningar (dom av den 29 september 2015, Gmina Wrocław, C-276/14, EU:C:2015:635, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

63 I förevarande fall har den franska regeringen inte visat att för det fall att den hänskjutande domstolen, till följd av förevarande dom, skulle slå fast att artikel 108.3 FEUF har åsidosatts skulle det medföra en risk för allvarliga störningar.

64 Utan att det är nödvändigt att pröva huruvida villkoret att de aktuella rättssubjekten har handlat i god tro är uppfyllt, saknas det följaktligen anledning att begränsa rättsverkningarna av förevarande dom i tiden.

Rättegångskostnader

65 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

En ökning av skatteintäkter som finansierar ett flertal godkända stödordningar jämfört med de prognoser som anmälts till kommissionen, såsom den ökning som är aktuell i det nationella målet, utgör en ändring av befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF], och i artikel 4.1 första meningen i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999, jämförda med artikel 108.3 FEUF, såvida ökningen inte understiger det tröskelvärde på 20 procent som anges i artikel 4.1 andra meningen i sistnämnda förordning. Detta tröskelvärde ska, i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, bedömas i förhållande till de intäkter som öronmärkts för stödordningarna i fråga, och inte i förhållande till det stöd som faktiskt har beviljats.

Underskrifter