

Voorlopige editie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

N. WAHL

van 30 november 2017 (1)

Zaak C-510/16

Carrefour Hypermarchés SAS

Fnac Paris

Fnac Direct

Relais Fnac

Codirep

Fnac Périphérie

tegen

Ministre des Finances et des Comptes publics

[verzoek van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Staatssteun – Artikel 108, lid 3, VWEU – Verordening (EG) nr. 659/1999 – Artikel 1, onder c) – Begrip ‚nieuwe steun‘ – Verordening (EG) nr. 794/2004 – Artikel 4 – Aangemelde steunregelingen die met de interne markt verenigbaar zijn verklaard – Steunregeling voor de film- en audiovisuele sector – Aanzienlijke toename van de opbrengst van een parafiscale heffing ter financiering van een steunregeling, in vergelijking met de aan de Commissie meegedeelde ramingen – Begrip ‚verhoging van de voor een goedgekeurde steunregeling voorziene middelen met meer dan 20 %‘ – Relatie met de verplichting tot voorafgaande aanmelding”

1. Moet een aanzienlijke toename van de opbrengst van een belasting ter financiering van een goedgekeurde steunregeling, in vergelijking met de ramingen die oorspronkelijk in het kader van een aanmelding krachtens de staatssteunregels aan de Europese Commissie zijn meegedeeld, worden aangemerkt als „nieuwe steun” in de zin van artikel 108, lid 3, VWEU? Dat is de kern van de vragen die het Hof in het kader van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing zijn voorgelegd.

2. Kort gezegd draait deze zaak om de juiste uitlegging van het begrip „wijzigingen in bestaande steun”. Het onderzoek van dat begrip kan voor het Hof aanleiding zijn om in meer

algemene zin stil te staan bij de relatie tussen enerzijds artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/1999(2) en anderzijds artikel 4 van verordening nr. 794/2004(3).

3. Voordien zal het Hof evenwel opnieuw de voorwaarden moeten formuleren waaronder belastingen binnen de werkingssfeer van de bepalingen van het VWEU inzake staatssteun vallen. Vervolgens staat het aan de verwijzende rechter om te bepalen of die voorwaarden zijn vervuld.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening nr. 659/1999

4. Artikel 1 van verordening nr. 659/1999 („Definities”) bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

- a) ‚steun’, elke maatregel die aan alle in artikel [107, lid 1, VWEU] vervatte criteria voldoet;
- b) ‚bestaande steun’,

[...]

- ii) goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd;

[...]

- c) ‚nieuwe steun’, alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun;”

B. Verordening nr. 794/2004

5. Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 794/2004 („Voorwerp en toepassingsgebied”) luidt als volgt: „Deze verordening behelst nadere bepalingen met betrekking tot de vorm, de inhoud en andere bijzonderheden van de in [verordening nr. 659/1999] bedoelde aanmeldingen en jaarverslagen. Zij behelst eveneens bepalingen voor de berekening van de termijnen in alle staatssteunprocedures en van het voor de terugvordering van onrechtmatige steun toe te passen rentepercentage.”

6. In artikel 4 van verordening nr. 794/2004 („Vereenvoudigde aanmeldingsprocedure voor bepaalde wijzigingen in bestaande steun”) is het volgende bepaald:

„1. Voor de toepassing van artikel 1, onder c), van [verordening nr. 659/1999] wordt onder een wijziging in bestaande steun iedere wijziging verstaan, met uitzondering van aanpassingen van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet kunnen beïnvloeden. Een verhoging van de oorspronkelijk voor een bestaande steunregeling voorziene middelen met maximaal 20 procent, wordt echter niet als een wijziging van bestaande steun beschouwd.

2. De volgende wijzigingen van bestaande steun worden aangemeld door middel van het in Bijlage II opgenomen formulier voor vereenvoudigde aanmelding:

- a) verhogingen van de voor een goedgekeurde steunregeling voorziene middelen met meer dan 20 procent;

[...]"

II. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

7. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing vloeit voort uit een vordering van Carrefour Hypermarchés SAS (hierna: „Carrefour”), Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep, Fnac Paris en Fnac Périphérie (hierna samen: „verzoekers”) strekkende tot terugbetaling van de belasting over de verkoop of verhuur van videofilms voor particulier gebruik (hierna: „litigieuze belasting”) die Carrefour in 2008 en 2009 en de overige verzoekers in 2009, 2010 en 2011 hebben betaald.

8. De litigieuze belasting, samen met een belasting op bioscoopkaartjes en een belasting op televisieomroepdiensten (hierna samen: „drie belastingen”), dient ter financiering van een staatssteunregeling voor de filmindustrie en audiovisuele sector (hierna: „litigieuze steunregeling”). Deze regeling wordt beheerd door een onafhankelijk bestuursorgaan, het Centre national de la cinématographie et de l’image animée (nationaal centrum voor cinematografie en bewegend beeld; hierna: „CNC”).

9. Bij beschikking van 22 maart 2006 heeft de Commissie de litigieuze steunregeling met de interne markt verenigbaar verklaard.(4) Vervolgens heeft zij bij beschikking van 10 juli 2007 goedkeuring verleend aan een wijziging van de wijze van financiering van de litigieuze steunregeling waarbij onder andere de regels voor het belasten van televisieomroepdiensten zijn aangepast.(5) Bij besluit van 20 december 2011 heeft de Commissie een verlenging van de litigieuze steunregeling tot 31 december 2017 goedgekeurd.(6)

10. In augustus 2012 heeft de Cour des comptes (rekenkamer, Frankrijk) een rapport over het beheer en de financiering van het CNC uitgebracht.(7) Volgens dat rapport waren de opbrengsten van de drie belastingen tussen 2007 en 2011 met bijna 60 % – 46,3 % na correctie voor wijzigingen in de boekhoudmethode – toegenomen. Die toename werd in het rapport hoofdzakelijk toegeschreven aan een forse stijging van de opbrengst van de belasting op televisieomroepdiensten, die van 362 miljoen EUR in 2007 was gestegen tot 631 miljoen EUR in 2011, met name als gevolg van een in maart 2007 doorgevoerde wijziging van de belastinggrondslag, waarmee de Commissie in haar beschikking van 10 juli 2007 rekening had gehouden.

11. Verzoekers hebben in eerste instantie vorderingen ingesteld bij de Tribunal administratif de Montreuil (bestuursrechter in eerste aanleg Montreuil, Frankrijk), die bij uitspraken van 19 juli 2012, 20 juni 2013 en 18 juli 2013 zijn afgewezen. De tegen deze uitspraken ingestelde hogere beroepen zijn op hun beurt door de Cour administrative d’appel de Versailles (bestuursrechter in hogere aanleg Versailles, Frankrijk) bij arresten van 20 december 2013 en 4 maart 2014 verworpen. Het hoofdgeding betreft een cassatieberoep dat tegen laatstgenoemde arresten bij de Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) is ingesteld.

12. Verzoekers betogen onder andere dat de Cour administrative d’appel de Versailles blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de stijging van de opbrengst niet aan te merken als een verhoging van de voor de steunregeling voorziene middelen met meer dan 20 % in de zin van artikel 4 van verordening nr. 794/2004. Volgens hen had dan ook een nieuwe aanmelding krachtens artikel 108, lid 3, VWEU moeten plaatsvinden.

13. De ministre des Finances et des Comptes publics (minister van Financiën en Overheidsrekeningen, Frankrijk) stelt daar tegenover dat een bijkomende aanmelding niet nodig was, aangezien er geen sprake was van wijzigingen die de kern van de oorspronkelijke regeling raakten. Voorts betoogt hij dat eventuele wijzigingen moeten worden beoordeeld op basis van de

steun die daadwerkelijk aan de begunstigden wordt toegekend en niet op basis van een toename van de voor de steun bestemde middelen, die voor de reserve van het CNC kan worden aangewend of kan terugvloeien naar de Staat.

14. Aangezien de verwijzende rechter twijfelt over de juiste uitlegging van artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 4 van verordening nr. 794/2004, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen verzocht:

„1) Is een aanzienlijke toename van de opbrengst van de belastinginkomsten bestemd voor een steunregeling die wordt gefinancierd met daartoe bestemde middelen, in vergelijking met de aan de [Commissie] verstrekte ramingen, een substantiële wijziging in de zin van artikel [108 VWEU], zodat een nieuwe aanmelding noodzakelijk is, wanneer een lidstaat de juridische wijzigingen die een substantiële weerslag op die regeling hebben, en met name die betreffende de financieringswijze van de regeling, op regelmatige wijze heeft aangemeld vóór de inwerkingtreding daarvan?

2) Hoe moet in dat geval artikel 4 van [verordening nr. 794/2004] worden toegepast, op grond waarvan een verhoging van de voor een bestaande steunregeling oorspronkelijk voorziene middelen met meer dan 20 % een wijziging van die steunregeling vormt, en meer bepaald:

a) Hoe verhoudt het zich tot de omstandigheid dat de verplichting tot aanmelding van een steunregeling zoals neergelegd in [artikel 108, lid 3, VWEU], vooraf moet worden vervuld?

b) Indien bij overschrijding van de in artikel 4 van [verordening nr. 794/2004] neergelegde drempel van 20 % van de oorspronkelijk voor een bestaande steunregeling voorziene middelen een nieuwe aanmelding noodzakelijk is, moet deze drempel dan worden beoordeeld op basis van het bedrag van de voor de steunregeling bestemde inkomsten, dan wel op basis van de daadwerkelijk aan de begunstigden toegekende uitgaven, zonder de bedragen waarmee een reserve wordt aangelegd of die aan de staat worden afgedragen?

c) Gesteld dat eerbiediging van die drempel van 20 % moet worden beoordeeld op basis van de aan de steunregeling bestede uitgaven, moet een dergelijke beoordeling dan worden verricht door het algemene bestedingsmaximum dat wordt vermeld in het goedkeuringsbesluit te vergelijken met de totale middelen die achteraf door het toewijzende orgaan aan de gehele steunregeling worden toegekend, dan wel door de maxima die voor elke in dat besluit geïdentificeerde categorie van steun zijn aangemeld, te vergelijken met de overeenkomstige begrotingspost van dat orgaan?”

15. Verzoekers, de Franse, de Griekse en de Italiaanse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Verzoekers, de Franse regering en de Commissie hebben ter terechtzitting van 21 september 2017 hun standpunten mondeling toegelicht.

III. Analyse

A. Ontvankelijkheid

16. Volgens de Italiaanse regering zijn de prejudiciële vragen mogelijk hypothetisch en dus niet-ontvankelijk, aangezien ten eerste de geldigheid van de beslissingen van de Commissie van 22 maart 2006, 10 juli 2007 en 20 december 2011 (hierna: „beslissingen van de Commissie”) niet is aangevochten en ten tweede een bestemmingsverband ontbreekt tussen de litigieuze belasting en de uitbetalingen in het kader van de litigieuze steunregeling.

17. Ik onderschrijf de bezwaren van de Italiaanse regering niet.

18. Voor prejudiciële vragen over het Unierecht geldt een vermoeden van relevantie. Uitspraak doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie kan slechts worden geweigerd wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen.(8)

19. Het feit dat geen beroep tot nietigverklaring is ingesteld tegen de beslissingen van de Commissie inzake de litigieuze steunregeling – het eerste bezwaar van voornoemde regering – betekent niet dat deze zaak hypothetisch is. Zelfs gesteld dat verzoekers met hun vordering trachten die beslissingen te omzeilen, dan nog heeft de verwijzende rechter de geldigheid ervan niet ter discussie gesteld. Die beslissingen blijven dus bindend.(9)

20. Wat het tweede bezwaar betreft, lijkt de verwijzende rechter weliswaar geen standpunt te hebben ingenomen over de vraag of de opbrengst van de litigieuze belasting noodzakelijkerwijs voor de financiering van de litigieuze steunregeling wordt besteed, maar uitgesloten is dit niet. Ik zie dan ook niet waarom de prejudiciële vragen hypothetisch zouden zijn.(10)

21. Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

B. Eerste vraag

1. Inleiding

22. In weerwil van hetgeen ik hierboven over de ontvankelijkheid van dit verzoek om een prejudiciële beslissing heb opgemerkt, kan er niet aan worden voorbijgegaan dat de vragen van de Conseil d'État op verschillende manieren kunnen worden begrepen.

23. Een *eerste uitlegging* van de eerste prejudiciële vraag is dat die – in ieder geval impliciet – betrekking heeft op de voorvraag of de drie belastingen binnen de werkingssfeer van de staatssteunregels vallen (hierna: „eerste uitlegging”). Enerzijds lijkt de strekking van de eerste prejudiciële vraag immers te bevestigen dat dit volgens de verwijzende rechter het geval is, anderzijds roept de tweede vraag, onder b), twijfels over deze veronderstelling op, omdat daarin onderscheid wordt gemaakt tussen de voor de steunregeling bestemde inkomsten (of, anders gezegd, de gegenereerde belastingopbrengst) en de toegekende uitgaven (de uitbetaalde steun). Hoe dan ook ligt de eerste uitlegging gelet op de aard van het geschil voor de verwijzende rechter min of meer voor de hand. Dienaangaande menen de Franse en de Italiaanse regering dat de drie belastingen buiten de werkingssfeer van voornoemde regels vallen.

24. Een *tweede uitlegging* van de eerste prejudiciële vraag zou kunnen zijn dat de verwijzende rechter in feite van oordeel is dat de drie belastingen buiten de werkingssfeer van de staatssteunregels vallen, maar niettemin wenst te vernemen of een aanzienlijke stijging van belastingopbrengsten bestemd voor de financiering van een goedgekeurde steunregeling, in vergelijking met de bij de aanmelding verstrekte ramingen, moet worden aangemerkt als een wijziging van die regeling die op haar beurt resulteert in de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU, ook al blijven de voorwaarden voor die steunregeling ongewijzigd (hierna: „tweede uitlegging”).

25. Tot slot is er nog een *derde uitlegging* van de eerste prejudiciële vraag mogelijk. Daarbij gaat de verwijzende rechter ervan uit dat de drie belastingen binnen de werkingssfeer van de

staatssteunregels vallen, en wenst hij op basis daarvan te vernemen of een aanzienlijke stijging van de belastingopbrengst waarmee een goedgekeurde steunregeling wordt gefinancierd, in vergelijking met de bij de aanmelding verstrekte ramingen, moet worden aangemerkt als een wijziging van die regeling die op haar beurt resulteert in de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU, ook al blijven de voorwaarden voor die steunregeling ongewijzigd (hierna: „derde uitlegging”).

26. Hieronder zal ik achtereenvolgens op elk van de drie uitleggingen van de eerste prejudiciële vraag ingaan. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft erkend, vooronderstelt een standpuntbepaling ten aanzien van de derde uitlegging van die vraag dat de drie belastingen daadwerkelijk binnen de werkingssfeer van de staatssteunregels vallen.

2. Eerste uitlegging: wanneer vallen belastingen binnen de werkingssfeer van de staatssteunregels van het VWEU?

27. Heffingen vallen niet binnen de werkingssfeer van de bepalingen van het VWEU inzake staatssteun, tenzij zij de wijze van financiering van een steunmaatregel vormen, zodat zij integrerend deel uitmaken van deze maatregel. Wil een heffing een integrerend onderdeel van een steunmaatregel vormen, dan moet er krachtens de relevante nationale regeling een dwingend bestemmingsverband bestaan tussen de heffing en de steun, in die zin dat de opbrengst van de heffing noodzakelijkerwijs voor de financiering van de steun wordt besteed en een rechtstreekse invloed heeft op de omvang ervan en bijgevolg op de beoordeling van de verenigbaarheid van deze steun met de interne markt.(11)

28. Zo kan een belastingverhoging waarvan bepaalde ondernemingen zijn vrijgesteld niet op grond van de staatssteunregels worden aangevochten, indien de opbrengst van die belastingverhoging geen rechtstreekse invloed heeft op de betaalde steun.(12) Wanneer voorts de toepasselijke wetgeving de verdeling van de opbrengst van de heffing over verschillende bestemmingen overlaat aan het discretionaire oordeel van de bevoegde autoriteiten, is die opbrengst niet rechtstreeks van invloed op de omvang van de steun, aangezien deze kan worden besteed voor andere in die wetgeving voorziene maatregelen die geen staatssteun zijn.(13) Ook wanneer de nationale wettelijke regeling enkel een bedrag binnen een bepaalde bandbreedte vermeldt dat aan de begunstigden moet worden betaald, los van de opbrengst van een heffing waaruit die steun wordt gefinancierd, en dat bedrag vervolgens per geval door de bevoegde autoriteiten op discretionaire basis wordt vastgesteld, zal er geen verband bestaan tussen de opbrengst van de heffing en het betaalde steunbedrag.(14) Omgekeerd kan rechtstreekse invloed van een heffing op de omvang van de steun niet worden uitgesloten wanneer het orgaan dat verantwoordelijk is voor de betaling van die steun niet bevoegd is om de beschikbare middelen voor andere doeleinden dan deze steun te gebruiken.(15)

29. Hieruit volgt dat de vraag of een stijging van de opbrengst als een wijziging van bestaande steun moet worden aangemerkt, niet meer van belang is indien de drie belastingen geen integrerend onderdeel van de litigieuze steunregeling vormen.

30. De Franse regering erkent dat er een bindende bepaling van Frans recht bestaat die voorschrijft dat de opbrengst van de drie belastingen voor de litigieuze steunregeling wordt aangewend.(16) Volgens die regering is de opbrengst van die belastingen echter niet rechtstreeks en automatisch van invloed op de omvang van de in het kader van die regeling betaalde steun.

31. In de *eerste plaats* meent de Franse regering dat uit de beschikking van de Commissie van 22 maart 2006 valt op te maken dat de Commissie dezelfde mening was toegedaan, onder meer aangezien de verstrekte cijfers ramingen waren en de Commissie de ontwikkeling van die opbrengst niet volgde, terwijl zij van de Franse autoriteiten wel jaarlijkse verslagen over de in het

kader van de litigieuze steunregeling betaalde bedragen verlangde.

32. In de *tweede plaats* betoogt deze regering dat de netto-opbrengst van de drie belastingen niet volledig voor de financiering van de litigieuze steunregeling wordt aangewend. Krachtens de toepasselijke Franse voorschriften⁽¹⁷⁾ kan het Parlement (parlement, Frankrijk) de toewijzing van de opbrengst van die belastingen aan het CNC wijzigen of schrappen en die opbrengst laten terugvloeien naar de algemene begroting van de Franse Staat, bijvoorbeeld via een aftoppingsmechanisme (*écrêtement*). Voorts worden eventuele overschotten van de begroting van het CNC in een reserve opgenomen. Andersom kan het CNC in jaren waarin sprake is van een begrotingstekort, die reserve aanspreken.

33. In de *derde plaats* wordt de opbrengst van de drie belastingen niet uitsluitend aan de litigieuze steunregeling toegewezen, aangezien het CNC bevoegd is om haar voor andere doeleinden, waaronder exploitatiekosten, aan te wenden.

34. In de *vierde plaats* hangt het maximale jaarlijkse steunbedrag dat in het kader van de litigieuze steunregeling kan worden uitbetaald, niet af van de omvang van de opbrengst van de drie belastingen, zoals blijkt uit de jaarverslagen die de Franse autoriteiten bij de Commissie hebben ingediend. De litigieuze steunregeling wordt ook uit andere inkomsten gefinancierd, zoals vergoedingen die het CNC ontvangt voor het bijhouden van de registers van de film- en audiovisuele sector en het verlenen van vergunningen aan filmexploitanten, bijdragen uit de sector en overheidssubsidies.

35. In de *vijfde plaats* wordt de steun betaald op basis van objectieve criteria die losstaan van de opbrengst van de drie belastingen, welke criteria worden beschreven in de beschikking van 22 maart 2006.

36. Wat het eerste argument van de Franse regering betreft, moet de Commissie, indien zij meent dat een belasting een integrerend onderdeel van een voorgenomen steunregeling vormt, die belasting bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de regeling met de interne markt in aanmerking nemen. In haar beschikkingen van 22 maart 2006 en 10 juli 2007 heeft de Commissie het eerste punt, te weten de vraag of de drie belastingen integrerend deel van de litigieuze steunregeling uitmaakten, niet uitdrukkelijk onderzocht (op het tweede punt, de kwestie van de verenigbaarheid, kom ik terug in de punten 61-65 hieronder). Ter terechtzitting heeft zij verklaard dat dit stilzwijgend is gebeurd. Of dat waar (of juist) is, doet hoe dan ook niet ter zake, aangezien de vraag of een belasting een integrerend onderdeel van een steunmaatregel vormt, betrekking heeft op het begrip „steun” en op zichzelf dus niet afhangt van het standpunt van de Commissie dienaangaande, dat het Hof immers niet bindt.

37. Het feit dat de litigieuze steunregeling wellicht mede via inkomsten uit andere bronnen wordt gefinancierd – het vierde argument –, verhindert niet dat de drie belastingen een integrerend onderdeel van de litigieuze steunregeling vormen.

38. De overige argumenten van de Franse regering verdienen evenwel een grondige beoordeling. Het begrip „heffing die een integrerend onderdeel van een steunmaatregel vormt” is weliswaar een autonoom Unierechtelijk begrip dat losstaat van de nationaalrechtelijke invulling ervan⁽¹⁸⁾, zodat het Hof dit begrip zelf kan beoordelen en op de omstandigheden van het hoofdgeding kan toepassen⁽¹⁹⁾, maar het komt mij voor dat die argumenten, zoals de terechtzitting leek te bevestigen, niet kunnen worden aanvaard of afgewezen zonder de feitelijke en juridische situatie in Frankrijk nader te beschouwen en te analyseren. In het kader van deze procedure is hiervoor het optreden van de verwijzende rechter vereist. Indien deze rechter de beschrijving van de drie belastingen door de Franse regering onderschrijft, zouden zij naar mijn mening niet als een integrerend onderdeel van de litigieuze steunregeling moeten worden

aangemerkt.(20)

39. Dienaangaande heeft de Commissie ter terechtzitting aangevoerd dat het verband tussen de drie belastingen en de litigieuze steunregeling, anders dan in de situatie tijdens het relevante tijdvak, nadien op een onbekend tijdstip is doorbroken als gevolg van het feit dat de bevoegde Franse begrotingsautoriteiten zich herhaaldelijk delen van de toegenomen belastinginkomsten toe-eigenden. Voorts achtte zij de omstandigheid dat het CNC belastingopbrengsten in een reserve kan opnemen irrelevant, aangezien het in een reserve opnemen van dergelijke middelen in haar ogen is te beschouwen als een uitgestelde betaling van steun die geen invloed op het verband tussen de drie belastingen en de steunregeling heeft.

40. Deze argumenten brengen mij echter niet tot de overtuiging dat de drie belastingen een integrerend onderdeel van de litigieuze steunregeling vormen. Integendeel.

41. Ten eerste is het vanuit een tijdsperspectief bezien inconsequent om, zoals de Commissie in wezen doet, het opnemen van belastinginkomsten in een reserve af te doen als een uitgestelde betaling van steun – en het relevante tijdvak aldus de facto eventueel te laten doorlopen tot na 2011 – en tegelijkertijd beslissende betekenis toe te kennen aan het tijdstip na het relevante tijdvak waarop de betrokken Franse begrotingsautoriteit zich regelmatig delen van die inkomsten ten behoeve van de algemene begroting begon toe te eigenen. Voorts lijkt het onderscheid tussen het opnemen van de belastinginkomsten in de reserve van het CNC en het zich toe-eigenen van een deel van die inkomsten kunstmatig. Het is niet onaannemelijk dat het eerste louter sequentieel voorafging aan het tweede, zodat de twee handelingen minder duidelijk van elkaar gescheiden waren dan de Commissie beweert. Bovendien heeft de Commissie niet uitgelegd waarom onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen het uitoefenen van de bevoegdheid om zich een deel van de belastinginkomsten toe te eigenen en het bezitten van die bevoegdheid zelf.

42. Ten tweede is de opmerking van de Commissie ter terechtzitting dat de opbrengst van de drie belastingen en de in het kader van de litigieuze steunregeling betaalde bedragen achteraf van elkaar zijn losgekoppeld, de bevestiging van een schijnrelatie. Als een heffing werkelijk een integrerend onderdeel van een bepaalde steunregeling vormt, kan dat verband enkel worden doorbroken als het stelsel waaronder die regeling valt, wordt gewijzigd.(21) Dat is in de onderhavige zaak niet gebeurd.

43. Ten slotte is de door de Commissie ter terechtzitting geponeerde stelling dat het uit de rechtspraak voortvloeiende vereiste van rechtstreekse invloed van de onderzochte belasting op het bedrag van de steun niet strikt moet worden uitgelegd maar op een wijze die de doeltreffendheid ervan verzekert, onhoudbaar. Zoals ik hierboven in punt 27 heb vermeld, is de algemene regel dat de staatssteunregels geen betrekking hebben op belastingen. Een uitzondering geldt voor belastingen die een integrerend onderdeel van een steunregeling vormen. De lezing van de Commissie houdt dus in dat de uitzondering ruim en de hoofdregel eng wordt uitgelegd.

44. Mijn standpunt ten aanzien van de eerste uitlegging van de eerste prejudiciële vraag is derhalve dat een toename van voor de financiering van een steunregeling bestemde belastingopbrengsten niet binnen de werkingssfeer van de staatssteunregels van het VWEU valt, indien de betrokken belasting, ofschoon zij voor de financiering van de steunregeling kan worden aangewend, niet rechtstreeks van invloed is op het bedrag van de betaalde steun. Het is aan de verwijzende rechter om in het kader van het hoofdgeding na te gaan of dat zo is.

3. Tweede uitlegging: moet een aanzienlijke stijging van de opbrengst van een belasting die geen integrerend onderdeel van een steunregeling vormt, in vergelijking met de bij de aanmelding van die regeling verstrekte ramingen, worden aangemerkt als een wijziging van bestaande steun waarvoor de verplichting tot voorafgaande aanmelding op grond van de

staatssteunregels geldt?

45. De tweede uitlegging van de eerste prejudiciële vraag berust op de aanname dat de drie belastingen geen integrerend onderdeel van de litigieuze steunregeling vormen.

46. In dat geval zou het antwoord op de eerste prejudiciële vraag in het kader van de tweede uitlegging rechtstreeks voortvloeien uit het standpunt dat ten aanzien van de eerste uitlegging wordt ingenomen.

47. Indien een belasting zelf niet onder de staatssteunregels valt, geldt dat immers evenzeer voor een aanzienlijke stijging van de opbrengst van die belasting, ongeacht de ramingen die zijn verstrekt.

4. Derde uitlegging: moet een aanzienlijke stijging van de opbrengst van een belasting die een integrerend onderdeel van een steunregeling vormt, in vergelijking met de bij de aanmelding van die regeling verstrekte ramingen, worden aangemerkt als een wijziging van bestaande steun waarvoor de verplichting tot voorafgaande aanmelding van de staatssteunregels geldt?

48. Bij de derde uitlegging van de eerste prejudiciële vraag moeten wij wat langer stilstaan. Deze uitlegging heeft in wezen betrekking op de verplichting die artikel 108, lid 3, VWEU de lidstaten oplegt om wijzigingen van bestaande steunmaatregelen aan te melden, waarop ik hieronder zal ingaan.

a) Verplichting voor de lidstaten om wijzigingen van bestaande steunmaatregelen aan te melden en niet tot uitvoering te brengen voordat zij zijn goedgekeurd

49. De krachtens artikel 108, lid 3, VWEU op de lidstaten rustende verplichting om maatregelen aan te melden en niet tot uitvoering te brengen, heeft betrekking op „elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen”. Het VWEU voorziet in onderscheiden procedures voor bestaande en voor nieuwe steunmaatregelen. Terwijl „elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen”, of nieuwe steun, overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU vooraf bij de Commissie moet worden aangemeld en niet tot uitvoering mag worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid, kunnen bestaande steunmaatregelen overeenkomstig artikel 108, lid 1, VWEU rechtmatig tot uitvoering worden gebracht zolang de Commissie deze niet onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard.(22)

50. Aangezien alleen nieuwe steunmaatregelen leiden tot de verplichting om de maatregel aan te melden en niet tot uitvoering te brengen, is de vraag of een maatregel bestaande of nieuwe steun vormt, cruciaal.(23) In artikel 1 van verordening nr. 659/1999 heeft de Raad „nieuwe steun” negatief gedefinieerd, als steun die geen bestaande steun is, „met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun”. Wat dergelijke wijzigingen inhouden, wordt niet gepreciseerd.

b) Wat zijn „wijzigingen in bestaande steun”?

51. In artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004 heeft de Commissie aangegeven dat zij onder een wijziging in bestaande steun verstaat „iedere wijziging [...], met uitzondering van aanpassingen van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet kunnen beïnvloeden”. Deze definitie lijkt terug te grijpen op eerdere rechtspraak.(24) Zij wordt ook in recente rechtspraak van het Hof aangehaald.(25)

52. Voordat de Commissie die bepaling had vastgesteld, had het Hof zelf reeds gepreciseerd

waarin dergelijke wijzigingen bestaan. In de belangrijkste zaak over dit vraagstuk, *Namur-Les assurances du crédit*(26), heeft het geoordeeld dat „[w]anneer de steunmaatregel het gevolg is van reeds van kracht zijnde wettelijke bepalingen die niet worden gewijzigd, [...] *niet aan de hand van de omvang van de steun en met name van de hoogte van het steunbedrag* op enig tijdstip in het bestaan van onderneming [kan] worden beoordeeld of er sprake is van een nieuwe dan wel van een wijziging van een bestaande steunmaatregel”. Vervolgens heeft het Hof verklaard dat „[o]m een steunmaatregel als nieuw of gewijzigd aan te merken, *is uit te gaan van de bepalingen waarbij in die maatregel is voorzien*”.(27)

53. Of een bepaalde maatregel een „wijziging in bestaande steun” vormt, hangt derhalve af van het antwoord op drie vragen. Ten eerste, wat is de nationale maatregel waarbij de bestaande steun is toegekend? Dat kan een wettelijke regeling zijn, zoals in de zaak *Namur-Les assurances du crédit*, een overheidsopdracht(28) of een andersoortige handeling. Ten tweede, is die nationale maatregel gewijzigd? Ten derde, zo ja, is die wijziging van louter formele of administratieve aard?

54. Doorgaans blijkt die laatste vraag de meeste discussie uit te lokken. De rechtspraak biedt hier echter aanwijzingen: enerzijds lijken uitbreidingen van een goedgekeurde steunregeling, ongeacht of ze betrekking hebben op de duur van de regeling(29) of de begunstigden ervan(30), steevast de kern van de bestaande steun te raken en een wijziging daarvan te vormen; anderzijds is in geval van een complexe vermeende wijziging een uitvoeriger onderzoek vereist.(31)

55. In alle gevallen blijkt evenwel enigerlei vorm van overheidsingrijpen tot wijziging van de bestaande steunmaatregel noodzakelijk te zijn.(32)

56. Los daarvan kan de vraag of een maatregel een „wijziging in bestaande steun” inhoudt, uiteraard niet worden beantwoord zonder beoordeling van het rechtsinstrument waarbij de bestaande steunmaatregel is goedgekeurd. Behalve wanneer de betrokken steunmaatregel reeds bestond voordat de Verdragen in werking traden of de betrokken lidstaat is toegetreden, zal het beginpunt voor het antwoord op de vraag of een bepaalde omstandigheid een „wijziging in bestaande steun” (en dus een aan te melden gebeurtenis) vormt, normaliter de beslissing van de Commissie zijn waarbij die steunmaatregel is goedgekeurd.(33) Als controlepost van de staatssteun kan de Commissie op grond van artikel 7, lid 4, van verordening nr. 659/1999 haar goedkeuring immers van bepaalde voorwaarden afhankelijk stellen. Indien de steun die krachtens een goedgekeurde steunregeling is uitbetaald, niet voldoet aan de voorwaarden die de Commissie in haar beslissing tot goedkeuring van die regeling heeft gesteld, moet de uitbetaalde steun worden aangemerkt als nieuwe steun.(34)

c) **Mijn standpunt**

57. In het kader van de derde uitlegging van de eerste prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht uit te maken of een aanzienlijke stijging van belastingopbrengsten waarmee een goedgekeurde steunregeling wordt gefinancierd, een wijziging van die regeling in de zin van artikel 108, lid 3, VWEU vormt, ook wanneer de wettelijke en bestuursrechtelijke grondslag van die steunregeling niet is veranderd.

58. Verzoekers en de Commissie zijn van mening dat dit in de onderhavige procedure zo is. Zij baseren zich voor dat standpunt hoofdzakelijk op artikel 4, lid 2, onder a), van verordening nr. 794/2004.

59. De drie interveniërende regeringen nemen het tegenovergestelde standpunt in. De Griekse en de Italiaanse regering beroepen zich met name op het arrest *Namur-Les assurances du crédit*.

60. Ik ben het met deze regeringen eens.

61. Zoals vermeld, is de premisse waarop het Hof zijn antwoord in het kader van de derde uitlegging van de eerste vraag moet baseren, dat de litigieuze belastingopbrengst, met inbegrip van de toename daarvan, een integrerend onderdeel van de litigieuze steunregeling vormt. In die omstandigheden had de Commissie bij het onderzoek van de litigieuze steunregeling na de aanmelding ervan, rekening moeten houden met de belastingen in kwestie om een standpunt over de verenigbaarheid van die regeling met de interne markt te kunnen innemen.(35)

62. Dat blijkt de Commissie in het onderhavige geval te hebben gedaan.

63. In de beschikking van de Commissie van 22 maart 2006, waarbij de litigieuze steunregeling oorspronkelijk is goedgekeurd, wordt in wezen verklaard dat de litigieuze belasting en de belasting op televisieomroepdiensten op de omzet zouden zijn gebaseerd, terwijl voor de belasting op bioscoopkaartjes het aantal bezoekers en het aantal verkochte toegangsbiljetten maatgevend zouden zijn.(36) De Commissie heeft de regeling goedgekeurd op grond van de toezegging van de Franse autoriteiten dat zij „de aanpassingen [zouden] doorvoeren die mogelijk noodzakelijk [zouden] zijn in verband met de ontwikkeling van de regels inzake staatssteun voor de film- en audiovisuele sector na 30 juni 2007”. Voorwaarde voor de goedkeuring was dat jaarlijks een verslag over de tenuitvoerlegging van de aangemelde maatregelen zou worden overgelegd.(37)

64. Nadat deze beschikking was vastgesteld, hebben de Franse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van een wijziging van de belasting op televisieomroepdiensten waarbij zowel het aantal belastingplichtigen als de belastinggrondslag werd uitgebreid. De Commissie heeft die wijziging krachtens de staatssteunregels goedgekeurd bij haar beschikking van 10 juli 2007 (zie punt 9 hierboven). In die beschikking werd de maximale jaarlijkse toename van de voor de litigieuze steunregeling bestemde opbrengst die tussen 2009 en 2011 uit deze wijziging zou kunnen voortvloeien, geraamd op 16,5 miljoen EUR.(38) De Commissie kwam tot de bevinding dat „[d]e wijziging van het bestaande mechanisme, die leidt tot een verhoging van de voorziene middelen, [...] geen gevolgen [heeft] voor de redenering die [zij] in de beschikking van 22 maart 2006 heeft gevolgd ten aanzien van de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt”.(39)

65. Duidelijk is derhalve dat de Commissie de geraamde opbrengst van de drie belastingen in aanmerking heeft genomen bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de litigieuze steunregeling met de gemeenschappelijke markt.

66. Vervolgens nam die opbrengst tussen 2007 en 2011 als gevolg van de forse groei van de inkomsten uit de belasting op televisieomroepdiensten met 46,3 % toe, van 362 miljoen EUR in 2007 tot 631 miljoen in 2011, dat wil zeggen met ongeveer 67,2 miljoen EUR per jaar of meer dan 300 % op jaarbasis in vergelijking met de hoogste raming. Vormt deze latere stijging van de opbrengst een wijziging van de litigieuze steunregeling zoals deze door de Commissie bij haar beschikking van 10 juli 2007 is goedgekeurd?

67. Dat denk ik niet.

68. Bij deze stijging gaat het overduidelijk om een verandering in feitelijke omstandigheden, niet om een structurele wijziging van de litigieuze steunregeling; de belastingen waaruit deze laatste wordt gefinancierd, zijn nadien immers niet gewijzigd. Zelfs met die stijging voldoet de litigieuze steunregeling duidelijk aan de voorwaarden die de Commissie in het dispositief van haar beschikking van 10 juli 2007 heeft gesteld. Hoe dan ook kan in het geval van steun die wordt uitgekeerd op grond van reeds van kracht zijnde wettelijke bepalingen die niet worden gewijzigd,

niet aan de hand van de omvang van de steun en met name van de hoogte van het steunbedrag worden beoordeeld of sprake is van een wijziging van een bestaande steunmaatregel.(40) Bijgevolg kan voornoemde stijging alleen, hoe aanzienlijk ook, op zichzelf niet een wijziging in bestaande steun vormen.

69. De Commissie brengt hiertegen in dat de lidstaten niet te licht moeten denken over de ramingen die zij haar verstrekken, en dat gegevens niet enkel omdat het ramingen betreft van enig rechtsgevolg zijn ontdaan.

70. Ik ben het met de Commissie eens dat de autoriteiten van de lidstaten uit hoofde van de in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde verplichting tot loyale samenwerking ervoor moeten zorg dragen dat de ramingen die zij de Commissie verstrekken zo nauwkeurig mogelijk zijn. Indien die verplichting niet wordt nagekomen, kan daartegen beroep worden ingesteld overeenkomstig artikel 258 VWEU. De Commissie kan haar standpunt evenwel niet baseren op een vermeende bindende werking van ramingen: het Hof heeft geoordeeld dat ramingen per definitie elementen van onzekerheid bevatten. Sterker nog, onjuiste ramingen van de lidstaten kunnen zelfs de geldigheid van een beslissing van de Commissie tot goedkeuring van staatssteun niet aantasten.(41)

71. Zoals hierboven vermeld, is het veeleer de plicht van de Commissie om bij het onderzoek van een steunregeling die wordt gefinancierd door een belasting of heffing die daarvan een integrerend onderdeel vormt, rekening te houden met de wijze van financiering van die regeling. Vervolgens kan zij krachtens artikel 7, lid 4, van verordening nr. 659/1999 in het dispositief van haar beslissing zelf of in een bijlage daarbij voorwaarden stellen in de vorm van een plafond voor de financiering van de betrokken steunregeling, met name indien zij vreest voor een ongecontroleerde stijging van de omvang van de betaalde steun. Wordt die voorwaarde geschonden, dan zou duidelijk sprake zijn van nieuwe steun.

72. In deze zaak heeft de Commissie dat echter niet gedaan. Zoals de Franse regering in wezen betoogt, zonder te worden weersproken, heeft de Commissie zelfs niet geëist, in geen enkele goedkeuringsbeslissing, dat de ontwikkeling van de opbrengst van de drie belastingen zou worden gevolgd.

73. Indien de Commissie, zoals kennelijk het geval is in de onderhavige zaak, haar beslissing baseert op door een lidstaat ingediende gegevens die onjuist blijken te zijn, heeft zij bepaalde instrumenten tot haar beschikking om dat probleem te verhelpen, zoals het inleiden van de procedure van artikel 9 van verordening nr. 659/1999 om die beslissing te herroepen. Is zij van mening dat de litigieuze steunregeling niet meer met de interne markt verenigbaar is, dan kan zij ook dienstige maatregelen voorstellen aan de Franse autoriteiten in het kader van de procedure voor voortdurend onderzoek van goedgekeurde steunregelingen krachtens artikel 108, leden 1 en 2, VWEU en hoofdstuk V van verordening nr. 659/1999. De stijging van de opbrengst kan echter niet worden geacht in en op zichzelf een wijziging van bestaande steun te vormen.

74. Tot slot denk ik niet, zoals verzoekers en de Commissie dat doen, dat de vraag of een maatregel als een wijziging van bestaande steun in de zin van artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/1999 kan worden aangemerkt, simpelweg is gelijk te stellen met de vraag of sprake is van een verhoging van de voor een goedgekeurde steunregeling voorziene middelen met meer dan 20 % (hierna: „20 %-regel”) in de zin van artikel 4, lid 2, onder a), van verordening nr. 794/2004. Om als wijziging van bestaande steun te worden aangemerkt, moet een dergelijke „verhoging van voorziene middelen” noodzakelijkerwijs het gevolg zijn van een overheidsmaatregel die niet door de Commissie is goedgekeurd. In de onderhavige zaak is de financiering van de litigieuze steunregeling door de Commissie goedgekeurd en nadien niet structureel gewijzigd. Zou de door verzoekers en de Commissie voorgestane benadering worden gevolgd, dan zou het begrip „staatssteun” zijn betekenis verliezen, aangezien die steun zomaar,

parthenogenetisch als het ware, zonder enige vorm van overheidsingrijpen zou kunnen ontstaan. De uiterste consequentie hiervan zou zijn dat een stijging van de reële waarde van de steun zonder dat het nominale bedrag ervan verandert – bijvoorbeeld wanneer de steun wordt uitbetaald in een vreemde valuta die op zeker moment wordt geherwaardeerd –, een „wijziging in bestaande steun” tot gevolg zou kunnen hebben. Of er sprake is van een dergelijke wijziging en dus van een steunmaatregel, hangt echter niet alleen van de actuele economische context af. Hoe dan ook zijn in die verordening de vormvoorschriften opgenomen voor de wijze waarop aanmeldingen van staatssteun in de praktijk dienen plaats te vinden, en worden daarin niet de inhoudelijke regels betreffende het begrip „staatssteun” gewijzigd.

75. De beslissingen waarop de Commissie zich ter onderbouwing van haar standpunt baseert, zijn voor mij geen aanleiding om mijn standpunt te herzien. De Commissie vat die beslissingen namelijk verkeerd op.

76. In het arrest *Todaro Nunziatina & C*(42) heeft het Hof zich voor zijn vaststelling dat sprake was van nieuwe steun gebaseerd op *zowel* een verhoging van de voor de betrokken steunregeling voorziene middelen tot een bedrag waarmee een voorwaarde in de goedkeuringsbeslissing met meer dan 50 % werd overschreden, *als* een verlenging met twee jaar van de periode waarin de toekenningsvoorwaarden voor die steun toepasselijk waren. In de zaak *Italië/Commissie*(43) had de Italiaanse regering de Commissie in kennis gesteld van haar voornemen aan de begroting voor een eerder door deze instelling goedgekeurde steunregeling nog eens 10 miljoen EUR (overeenkomend met 100 % van de steunregeling) toe te wijzen. Die regering had dus uitdrukkelijk de bedoeling in te grijpen en meer ter beschikking te stellen dan oorspronkelijk was toegestaan, zodat duidelijk sprake was van nieuwe steun. Hoe dan ook betrof geen van beide beslissingen de vragen waarover het Hof zich thans dient te buigen, te weten de vraag of een bepaalde belasting een integrerend onderdeel van een steunregeling vormt en de vraag of een aanzienlijke toename van belastingopbrengsten waaruit een bestaande steunregeling wordt gefinancierd, een wijziging van die regeling inhoudt wanneer de regeling zelf ongewijzigd blijft.

77. Bijgevolg, en ondanks het feit dat het verband tussen de drie belastingen en de litigieuze steunregeling mij nog niet geheel duidelijk is, geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

– Een toename van voor de financiering van een steunregeling bestemde belastingopbrengsten valt niet binnen de werkingssfeer van de staatssteunregels van het VWEU, indien de betrokken belasting, ofschoon zij voor de financiering van de steunregeling kan worden aangewend, niet rechtstreeks van invloed is op het bedrag van de uitbetaalde steun. Het is aan de verwijzende rechter om in het kader van het hoofdgeding na te gaan of dat zo is.

– Artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/1999 moeten aldus worden uitgelegd dat indien de voorwaarden voor een steunregeling ongewijzigd blijven, een aanzienlijke toename van de opbrengst van een ter financiering van die regeling aangewende belasting die daarvan een integrerend onderdeel vormt en door de Commissie is goedgekeurd, in vergelijking met de ramingen die bij de aanmelding van de regeling zijn verstrekt, geen wijziging van die regeling vormt die leidt tot de verplichting ingevolge artikel 108, lid 3, VWEU om de steunmaatregel aan te melden en niet tot uitvoering te brengen, indien de Commissie in haar goedkeuring van de regeling in kwestie niet een voorwaarde heeft gesteld waarbij het bedrag van de verwachte opbrengst van die belasting wordt begrensd of indien die opbrengst hoe dan ook een aldus vastgestelde limiet niet overschrijdt.

C. Tweede vraag, onder a)

78. Met zijn tweede vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen hoe

artikel 4 van verordening nr. 794/2004, in de omstandigheden als beschreven in de eerste vraag, moet worden toegepast, met name gelet op de verplichting krachtens artikel 108, lid 3, VWEU voor de lidstaten om steunregelingen aan te melden alvorens ze tot uitvoering te brengen.

79. Deze vraag, die aansluit op de eerste vraag, verliest zijn nut indien het Hof de eerste prejudiciële vraag beantwoordt zoals ik heb voorgesteld. Mocht het Hof mij in zijn antwoord op de eerste vraag evenwel niet willen volgen, dan zou mijn standpunt het volgende zijn.

80. Wanneer een goedgekeurde steunregeling een wijziging ondergaat in de vorm van een aanzienlijke toename van de opbrengst in vergelijking met de oorspronkelijk meegedeelde ramingen, is het enige werkbare scenario, zoals de Commissie in wezen heeft betoogd, dat de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU uiterlijk zou ontstaan op het moment waarop de betrokken lidstaat kennis kreeg, of had moeten krijgen, van het feit dat de opbrengst van de belasting in kwestie duidelijk niet in verhouding stond tot de aan de Commissie meegedeelde ramingen.

81. Een benadering waarbij het de betrokken lidstaat wordt toegestaan de steun pas aan te melden op het moment waarop hem de aanzienlijke stijging van de opbrengst ten opzichte van de aan de Commissie meegedeelde ramingen ter kennis komt, of zou moeten komen, is uiteraard moeilijk verenigbaar met het begrip „voorafgaande aanmelding” zelf. Ik voeg eraan toe dat de door verzoekers voorgestelde uitlegging van artikel 108, lid 3, VWEU, volgens welke de Commissie simpelweg „tijdig” moet worden geïnformeerd, onjuist is: in die bepaling staat duidelijk dat „[d]e betrokken lidstaat [...] de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering [kan] brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid”. Dit betekent dat nieuwe steun noch in de vorm van een oorspronkelijke maatregel, noch in de vorm van een wijziging van een bestaande maatregel tot uitvoering mag worden gebracht voordat de Commissie goedkeuring heeft verleend. Een onderscheid op basis van de vraag of een „voorgenomen maatregel” een oorspronkelijke maatregel is of een wijziging daarvan, ontbreekt in artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/1999 en is dus kunstmatig.(44)

82. Een benadering waarbij het tijdstip voor de aanmelding afhankelijk wordt gesteld van de kennis die de betrokken lidstaat heeft, introduceert bovendien een subjectief element in de afweging, terwijl het begrip „staatssteun” in artikel 107, lid 1, VWEU objectief in relatie tot de gevolgen van de betrokken overheidsmaatregel is gedefinieerd.(45) Dat geldt zeker voor de kwestie van het moment in de tijd waarop een stijging van belastingopbrengsten „aanzienlijk” wordt.

83. De bespreking in de voorgaande punten bevestigt slechts dat een verplichting tot voorafgaande aanmelding in de context van aanzienlijke stijgingen van belastingopbrengsten waarmee een goedgekeurde steunregeling worden gefinancierd ten opzichte van de meegedeelde ramingen, in feite onlogisch is. Ik zou dan ook willen stellen – al dreigt hier het gevaar van een cirkelredenering – dat de verplichting tot voorafgaande aanmelding van artikel 108, lid 3, VWEU veeleer het idee ondersteunt dat een dergelijke stijging niet een aan te melden gebeurtenis vormt.

D. Tweede vraag, onder b) en c)

84. Met zijn tweede vraag, onder b) en c), wenst de verwijzende rechter te vernemen of de 20 %-regel van artikel 4, lid 2, onder a), van verordening nr. 794/2004 moet worden toegepast op basis van het totaal van de voor de steunregeling bestemde middelen of op basis van de daadwerkelijk aan de begunstigden toegekende uitgaven, met uitsluiting van de bedragen die in de reserve worden opgenomen of die de Staat aan zichzelf voorbehoudt [tweede vraag, onder b)]. Voor het geval deze drempel moet worden berekend op basis van de aan de steunregeling bestede uitgaven, vraagt de verwijzende rechter [tweede vraag, onder c)] of de beoordeling moet

worden verricht door het maximale steunbedrag dat de Commissie in haar beslissing heeft goedgekeurd te vergelijken met de totale middelen die achteraf aan het gehele scala van goedgekeurde steunmaatregelen worden toegekend, dan wel door het plafond dat voor elke in de beslissing van de Commissie geïdentificeerde categorie van steun is aangemeld, te vergelijken met de overeenkomstige begrotingslijn van het toewijzende orgaan.

85. Dit zijn tamelijk technische vragen. Net zoals bij de tweede vraag, onder a), lijkt een antwoord op de tweede vraag, onder b) en c), slechts noodzakelijk te zijn voor zover de drie belastingen daadwerkelijk een integrerend onderdeel van de litigieuze steunregeling vormen en een aanzienlijke stijging van de belastingopbrengst daadwerkelijk een wijziging van de goedgekeurde steunregeling vormt en dus leidt tot de verplichting voor de lidstaat om die wijziging bij de Commissie aan te melden. Voor het geval het Hof oordeelt dat dit zo is, zet ik hieronder kort mijn standpunten uiteen.

86. De in de *tweede vraag, onder b)*, aan de orde gestelde kwestie heeft weliswaar formeel betrekking op de uitlegging van de 20 %-regel van artikel 4, lid 2, onder a), van verordening nr. 794/2004, maar niettemin is het dienstig nogmaals de derde zin van artikel 108, lid 3, VWEU in de beschouwing te betrekken. Deze bepaling schrijft voor dat de betrokken lidstaat de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengt voordat de formele onderzoeksprocedure tot een eindbeslissing heeft geleid. Gezien de premisse waarop het Hof zijn antwoord moet baseren, te weten dat de drie belastingen een integrerend onderdeel van de litigieuze steunregeling vormen, moet dat verbod om de steunmaatregel tot uitvoering te brengen niet alleen de daadwerkelijke uitbetalingen aan de begunstigden van de regeling, maar ook de daaraan voorafgaande inning van de belasting ter financiering van de regeling omvatten. Voor zover een goedgekeurde steunregeling wordt gefinancierd door een belasting die een integrerend onderdeel van die regeling vormt, is de aan te melden gebeurtenis derhalve niet beperkt tot de daadwerkelijke uitgaven uit hoofde van die regeling, maar omvat zij ook het aantrekken van de middelen waarmee de regeling wordt gefinancierd.

87. Hoewel ondernemingen zich in normale omstandigheden niet op de staatssteunregels kunnen beroepen om betaling van belastingen te ontlopen, is de hier aan de orde zijnde situatie er een waarin de drie belastingen, als integrerend onderdeel van de litigieuze steunregeling, de directe basis voor de financiering van die regeling vormen. Vanuit die optiek doet de mededingingsverstoring die de staatssteunregels trachten te voorkomen zich niet alleen voor op het moment waarop de steun aan de begunstigden van de litigieuze steunregeling wordt toegekend, maar reeds op het moment waarop die belastingen worden geheven van de ondernemingen die ze moeten betalen, voor zover diezelfde belastingen niet naar de schatkist vloeien.⁽⁴⁶⁾ Dat de begunstigden mogelijk niet met verzoekers concurreren, doet in dit verband niet ter zake.⁽⁴⁷⁾ Rekening dient enkel te worden gehouden met het feit dat de justitiabele is onderworpen aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering is gebracht.⁽⁴⁸⁾

88. Hieruit volgt dat de bedragen die het CNC in de reserve heeft opgenomen of die de Franse Staat aan zichzelf heeft voorbehouden, meegerekend moeten worden voor de beantwoording van de vraag of de drempel van artikel 4, lid 2, onder a), van verordening nr. 794/2004 in acht is genomen.

89. Wat ten slotte de in de *tweede vraag, onder c)*, aan de orde gestelde kwestie betreft, merk ik op dat deze vraag vooronderstelt dat het begrip „voorziene middelen” in artikel 4, lid 2, onder a), van verordening nr. 794/2004 naar de daadwerkelijke uitgaven en niet naar de geworven inkomsten verwijst. Voor het geval het Hof oordeelt dat dit zo is, wenst de verwijzende rechter te vernemen of bij de beoordeling van de vraag of de drempel van 20 % is bereikt, het door de

Commissie goedgekeurde algemene steunplafond moet worden vergeleken met de totale middelen die achteraf door het toewijzende orgaan aan de gehele steunregeling worden toegekend, of dat de plafonds voor elke in de beslissing van de Commissie vermelde subcategorie van steun moeten worden vergeleken met de overeenkomstige begrotingslijn van dat orgaan.

90. Mijn antwoord zou zijn: beide.

91. Wanneer de Commissie een steunregeling goedkeurt op basis van door de lidstaat voorgestelde steunplafonds, maken die voorgestelde steunplafonds deel uit van de aanmelding in het licht waarvan de goedkeuring moet worden uitgelegd.⁽⁴⁹⁾ Bestaan de aangemelde, door de Commissie goedgekeurde plafonds in zowel een (hoger) horizontaal steunplafond als meerdere (lagere) verticale steunplafonds, dan dient de betrokken lidstaat zich normaliter te houden aan de limieten die bij elk van die plafonds horen. Uiteraard kan de Commissie aan haar goedkeuring de voorwaarde verbinden dat de betrokken lidstaat opnieuw aanmelding doet wanneer een plafond wordt overschreden.

92. Hetzelfde geldt mijns inziens met betrekking tot de 20 %-regel.

93. Indien specifieke steunplafonds zijn vastgesteld in een beslissing tot goedkeuring van een steunregeling, kan het antwoord op de vraag of van een aan te melden stijging van de voorziene middelen sprake is geweest, niet uitsluitend afhangen van een vergelijking tussen het totale goedgekeurde steunbedrag en het totaal van de middelen van het toewijzende orgaan. Lidstaten zouden anders in de verleiding kunnen komen de specifieke steunplafonds te omzeilen die zij zelf hebben aangemeld.

94. Het feit dat overschrijding van de specifieke (verticale) plafonds normaliter zou resulteren in lagere steunbedragen, en dus in een lagere steunintensiteit, dan overschrijding van de algemene (horizontale) drempel, houdt verband met de beoordeling van de verenigbaarheid van de wijziging van de steunregeling en niet met het bestaan van (een wijziging van bestaande) steun.

95. Mocht het Hof beslissen antwoord te geven op de tweede vraag, onder c), dan zou ik het derhalve in overweging willen geven deze vraag te beantwoorden in die zin dat artikel 4, lid 2, onder a), van verordening nr. 794/2004 aldus moet worden uitgelegd dat bij de beoordeling van de vraag of de in die bepaling vastgestelde drempel van 20 % is bereikt, het algemene steunplafond dat in een beslissing van de Commissie tot goedkeuring van een steunregeling is vastgelegd, moet worden vergeleken met het totaal van de middelen die achteraf door het toewijzende orgaan aan de gehele steunregeling worden toegekend, en dat de plafonds voor elke in die beslissing genoemde subcategorie van steun moeten worden vergeleken met de overeenkomstige begrotingslijn van dat orgaan.

E. Verzoek tot opschorting van de werking in de tijd van het arrest

96. De Franse regering heeft het Hof verzocht de werking in de tijd van zijn arrest op te schorten, indien het Hof zou oordelen dat een stijging van 20 % van de aan de litigieuze steunregeling toegewezen opbrengst van de drie belastingen ten opzichte van de ramingen in de beschikking van de Commissie van 10 juli 2007, een wezenlijke wijziging van die regeling vormt die bij de Commissie had moeten worden aangemeld.

97. Mocht het Hof het door mij voorgestelde standpunt volgen, dan is deze kwestie niet meer van belang. Nochtans zal ik kort mijn zienswijze uiteenzetten.

98. Het Hof zal slechts bij hoge uitzondering de werking in de tijd van zijn uitspraken beperken. Een dergelijke beperking kan slechts worden overwogen indien is voldaan aan twee essentiële

criteria, te weten de goede trouw van de belanghebbende kringen en het gevaar voor ernstige verstoringen.(50)

99. Dienaangaande betoogt de Franse regering, ten eerste, dat de Franse autoriteiten de wijziging van de litigieuze steunregeling niet hebben aangemeld wegens de objectieve en vergaande onzekerheid omtrent de omvang van hun aanmeldingsverplichting, waartoe de Commissie in hoge mate heeft bijgedragen. Ten tweede verwijst de Franse regering naar het grote aantal te goeder trouw tot stand gekomen, inmiddels uitgewerkte rechtsbetrekkingen tussen de Franse autoriteiten en, enerzijds, de betrokken belastingbetalers, een zeer grote groep marktspelers van uiteenlopende aard, en, anderzijds, de begunstigden van de litigieuze steunregeling, in het kader waarvan tussen 2006 en 2011 steun ten bedrage van 2 101 267 000 EUR is uitbetaald.

100. In het arrest *Régie Networks*(51), dat eveneens betrekking had op een Franse steunregeling, ten behoeve van lokale radiozenders, heeft het Hof de gevolgen van de ongeldigheid van de in die zaak bestreden beschikking van de Commissie beperkt. De beoordeling van het Hof berustte evenwel deels op overwegingen aangaande de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie om beslissingen tot goedkeuring van staatssteun vast te stellen en op de bevoegdheid van het Hof om dergelijke beslissingen ongeldig te verklaren.

101. Ik ben het met de Franse regering eens dat in het hoofdgeding sprake is van aanzienlijke rechtsonzekerheid ten aanzien van de juiste uitlegging van het begrip „wijzigingen in bestaande steun”, en dat niets erop duidt dat de Franse autoriteiten of de begunstigden van de steunregeling te kwader trouw hebben gehandeld, aangezien de Commissie de betrokken toename tot op heden niet ter discussie heeft gesteld. Toch denk ik niet dat het verzoek van die regering kans van slagen heeft.

102. Wat het gevaar voor ernstige verstoringen betreft, is het in de eerste plaats vaste rechtspraak dat de mogelijke financiële gevolgen voor een lidstaat van een prejudicieel arrest op zich geen rechtvaardiging zijn voor een beperking van de werking in de tijd van dat arrest.(52) Hoe dan ook heeft de Franse regering niet uitgelegd in welk opzicht terugbetaling van de litigieuze steun desastreuze gevolgen zou hebben.

103. In de tweede plaats is het Hof in het arrest *Schulz en Egbringhoff*(53) niet tot het oordeel gekomen dat het weer in geding brengen van rechtsbetrekkingen waarvan de gevolgen in het verleden reeds waren uitgewerkt, de elektriciteits- en gassector in Duitsland retroactief zou verstoren en dat dus was aangetoond dat er sprake was van gevaar voor ernstige verstoringen. Een dergelijk gevaar lijkt ook in het onderhavige geval dus a fortiori niet voor de hand te liggen.

104. In die omstandigheden zou ik het Hof in overweging geven het verzoek om de werking in de tijd van zijn beslissing te beperken, af te wijzen.

IV. Conclusie

105. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Conseil d'État aldus te beantwoorden dat:

– een toename van voor de financiering van een steunregeling bestemde belastingopbrengsten niet binnen de werkingssfeer van de staatssteunregels van het VWEU valt, indien de betrokken belasting, ofschoon zij voor de financiering van de steunregeling kan worden aangewend, niet rechtstreeks van invloed is op het bedrag van de betaalde steun. Het is aan de verwijzende rechter om in het kader van het hoofdgeding na te gaan of dat zo is;

– artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 1, onder c), van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU], in die zin moeten worden uitgelegd dat indien de voorwaarden voor een steunregeling ongewijzigd blijven, een aanzienlijke stijging van de opbrengst van een ter financiering van die regeling aangewende belasting die daarvan een integrerend onderdeel vormt en door de Commissie is goedgekeurd, in vergelijking met de ramingen die bij de aanmelding van die regeling zijn verstrekt, geen wijziging van die regeling vormt die leidt tot de verplichting ingevolge artikel 108, lid 3, VWEU om de steunmaatregel aan te melden en niet tot uitvoering te brengen, indien de Commissie in haar goedkeuring van de regeling in kwestie niet een voorwaarde heeft gesteld waarbij het bedrag van de verwachte opbrengst van die belasting wordt begrensd of indien die opbrengst hoe dan ook een aldus vastgestelde limiet niet overschrijdt.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Verordening (EG) van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1), zoals gewijzigd. Verordening nr. 659/199 is nadien ingetrokken en vervangen door verordening (EG) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9).

3 Verordening (EG) van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2004, L 104, blz. 1), zoals gewijzigd.

4 Beschikking C(2006) 832 definitief van de Commissie van 22 maart 2006, steunmaatregel NN 84/2004 en N 95/2004 – Frankrijk, steunregelingen voor de film- en audiovisuele sector, blz. 127.

5 Beschikking C(2007) 3230 definitief van de Commissie van 10 juli 2007, steunmaatregel N 192/2007 – Frankrijk, wijziging van steunregeling NN 84/2004, punt 20.

6 Besluit C(2011) 9430 definitief van de Commissie van 20 december 2011, steunmaatregel SA.33370 (2011/N) – Frankrijk, verlenging van steunregelingen voor de film- en audiovisuele sector.

7 „Communication à la Commission des finances du Sénat: La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Exercices 2007 à 2011” (mededeling aan de commissie Financiën van de Senaat: beheer en financiering van het CNC, boekjaren 2007-2011), augustus 2012.

8 Arrest van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

9 Arrest van 13 februari 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 Zie arrest van 22 december 2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764; hierna: „arrest Régie Networks”), gewezen door de Grote kamer, punten 48-50, aangaande de geldigheid van een beschikking van de Commissie waarbij een steunregeling ten behoeve van Franse radio-omroepen is goedgekeurd.

11 Zie arrest van 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commissie (C-449/14 P, EU:C:2016:848, punten 65 en 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en in

algemene zin de factoren die advocaat-generaal Geelhoed noemt in zijn conclusie in de zaak Streekgewest (C?174/02, EU:C:2004:124, punt 35). In de zaak die heeft geleid tot het arrest van 27 november 2003, Enirisorse (C?34/01–C?38/01, EU:C:2003:640, punt 11), moest bijvoorbeeld twee derde van de opbrengst van de betrokken belasting krachtens de toepasselijke wettelijke regels aan de begunstigde worden toebedeeld.

12 Zie in die zin arresten van 13 januari 2005, Streekgewest (C?174/02, EU:C:2005:10, punten 27 en 28), en van 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commissie (C?449/14 P, EU:C:2016:848, punt 73).

13 Zie in die zin arrest van 13 januari 2005, Pape (C?175/02, EU:C:2005:11, punt 16).

14 Zie in die zin arrest van 27 oktober 2005, Distribution Casino France e.a. (C?266/04–C?270/04, C?276/04 en C?321/04–C?325/04, EU:C:2005:657, punt 52).

15 Zie arrest Régie Networks, punt 104.

16 De Franse regering verwijst naar de artikelen L. 115?1–L. 116?5 van de Code du cinéma et de l'image animée (wetboek inzake film en bewegend beeld).

17 De Franse regering verwijst naar artikel 34 van de Loi organique n° 2001?692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (organieke wet nr. 2001?692 van 1 augustus 2001 inzake de begrotingswetgeving, JORF nr. 177 van 2 augustus 2001, blz. 12480, nr. 1).

18 Zie in die zin arrest van 16 oktober 2013, TF1/Commissie (T?275/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:535, punt 47).

19 Zie bijvoorbeeld arrest Régie Networks, punt 112.

20 Zie met name arrest van 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commissie (C?449/14 P, EU:C:2016:848, punten 70 en 71), waarin het Hof heeft geoordeeld dat indien overschotten in de fiscale inkomsten ter financiering van een steunregeling ten behoeve van een publieke omroep terugvloeien naar de algemene staatsbegroting en, omgekeerd, de staat verplicht is het verschil bij te passen indien de inkomsten niet toereikend zijn, de betrokken fiscale maatregelen geen onderdeel van de betrokken steunregeling vormen.

21 Ter terechtzitting heeft de Commissie verwezen naar de titel van hoofdstuk II van het rapport van de Franse rekenkamer (zie punt 10 hierboven), volgens welke „[l]e CNC a tiré profit du dynamisme de ses ressources pour étendre ses aides” (het CNC heeft geprofiteerd van de dynamiek van haar financiële middelen om haar steun uit te breiden), maar de eerste zin direct na die titel luidt: „L'augmentation des recettes de l'établissement ne s'est pas traduite par une augmentation proportionnelle des aides” (de toename van de inkomsten van de instelling heeft niet geleid tot een evenredige toename van de steun).

22 Zie arrest van 29 november 2012, Kremikovtzi (C?262/11, EU:C:2012:760, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook Fenger, N., „The Distinction between New and Existing State Aid”, *European Law Reporter*, nr. 5, 2012, blz. 147.

23 Zie wat de afzonderlijke kwestie van de weerslag van een nieuwe steunmaatregel op bestaande steun betreft onder andere arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Italië (C?467/15 P, EU:C:2017:799), waarin vaststond dat de betwiste maatregel als nieuwe steun ten opzichte van een goedgekeurde steunregeling moest worden aangemerkt. Zie ook arrest van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie (T?195/01 en T?207/01, EU:T:2002:111, punt 111).

24 Zie arrest van 30 april 2002, *Government of Gibraltar/Commissie* (T[?]195/01 en T[?]207/01, EU:T:2002:111, punt 111). Zie ook arrest van 9 oktober 1984, *Heineken Brouwerijen* (91/83 en 127/83, EU:C:1984:307, punt 21). Diverse advocaten-generaal hebben een standpunt ingenomen over de vraag wanneer sprake is van een wijziging van bestaande steun: zie de conclusies van advocaat-generaal Trabucchi in de zaak *Van der Hulst* (51/74, EU:C:1974:134, blz. 105; advocaat-generaal Warner in de zaak *McCarren* (177/78, EU:C:1979:127, blz. 2204); advocaat-generaal Rozès in de zaak *Apple and Pear Development Council* (222/82, EU:C:1983:229, blz. 4134); advocaat-generaal Mancini in de zaak *Heineken Brouwerijen* (91/83 en 127/83, EU:C:1984:235, punt 5), en advocaat-generaal Fennelly in de zaak *Italië en Sardegna Lines/Commissie* (C[?]15/98 en C[?]105/99, EU:C:2000:203, punten 62-65). Zie ook Sinnaeve, A., in Heidenhain, M. (red.), *European State Aid Law*, Beck, München, 2010, blz. 586, punt 29.

25 Zie arresten van 13 juni 2013, *HGA e.a./Commissie* (C[?]630/11 P–C[?]633/11 P, EU:C:2013:387, punt 90); van 20 maart 2014, *Rousse Industry/Commissie* (C[?]271/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:175, punten 31-38), en van 26 oktober 2016, *DEI/Commissie* (C[?]590/14 P, EU:C:2016:797, punten 46 en 47). Zie ook beschikking van 22 maart 2012, *Italië/Commissie* (C[?]200/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2012:165, punten 30 en 31), waarin het Hof alleen naar de tweede zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004 heeft verwezen.

26 Arrest van 9 augustus 1994, C[?]44/93, EU:C:1994:311, gewezen door de Grote kamer (hierna: „arrest *Namur-Les assurances du crédit*”).

27 Arrest *Namur-Les assurances du crédit*, punten 28-31 (cursivering van mij).

28 Zie bijvoorbeeld arrest van het EVA-Hof van 22 augustus 2011, *Konkurrenten.no/EFTA Surveillance Authority*, E[?]14/10, EFTA Court Reports, 2011, blz. 268.

29 Zie met name arresten van 9 juni 2011, *Comitato „Venezia vuole vivere” e.a./Commissie* (C[?]71/09 P, C[?]73/09 P en C[?]76/09 P, EU:C:2011:368, punt 82); van 13 juni 2013, *HGA e.a./Commissie* (C[?]630/11 P–C[?]633/11 P, EU:C:2013:387, punten 93 en 94); van 4 december 2013, *Commissie/Raad* (C[?]111/10, EU:C:2013:785, punt 58); van 4 december 2013, *Commissie/Raad* (C[?]121/10, EU:C:2013:784, punt 59), en van 26 oktober 2016, *DEI/Commissie* (C[?]590/14 P, EU:C:2016:797, punten 58 en 59). Zie ook arrest van 9 september 2009, *Diputación Foral de Álava e.a./Commissie* [T[?]227/01–T[?]229/01, T[?]265/01, T[?]266/01 en T[?]270/01, EU:T:2009:315, punten 232 en 233; in hogere voorziening bevestigd bij arrest van 28 juli 2011, *Diputación Foral de Vizcaya/Commissie* (C[?]471/09 P–C[?]473/09 P, niet gepubliceerd, EU:C:2011:521)].

30 Zie onder andere arresten van 19 oktober 2005, *Freistaat Thüringen/Commissie* (T[?]318/00, EU:T:2005:363, punten 195, 232, 247 en 281), en van 11 juli 2014, *Telefónica de España en Telefónica Móviles España/Commissie* (T[?]151/11, EU:T:2014:631, punt 64).

31 Zie bijvoorbeeld arrest van 20 maart 2014, *Rousse Industry/Commissie* (C[?]271/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:175, punten 36 en 37), waarin het gedrag van de Bulgaarse autoriteiten bij het terugvorderen van een schuld als nalatig werd aangemerkt en derhalve een wijziging van de bestaande steunmaatregel tot gevolg had. Zie ook arrest van 26 november 2015, *Comunidad Autónoma del País Vasco en Itelazpi/Commissie* (T[?]462/13, EU:T:2015:902, punten 149 en 150; hogere voorziening thans aanhangig bij het Hof: zie gevoegde zaken C[?]66/16 P–69/16 P, *Comunidad Autónoma del País Vasco en Itelazpi e.a./Commissie*), dat betrekking heeft op de overschakeling van analoge op digitale omroepuitzendingen in nagenoeg het gehele Koninkrijk Spanje.

32 Zie bijvoorbeeld arresten van 30 januari 2002, Keller en Keller Meccanica/Commissie (T-35/99, EU:T:2002:19, punten 61 en 62); van 4 maart 2009, Tirrenia di Navigazione e.a./Commissie (T-265/04, T-292/04 en T-504/04, niet gepubliceerd, EU:T:2009:48, punt 124), en van 16 december 2010, Nederland/Commissie (T-231/06 en T-237/06, EU:T:2010:525, punt 187).

33 Zie bijvoorbeeld arresten van 10 mei 2005, Italië/Commissie (C-400/99, EU:C:2005:275, punten 65 en 66, betreffende een verordening van de Raad), en van 20 mei 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, punten 28-41 en 47). Zie ook arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Italië (C-467/15 P, EU:C:2017:799, punten 37-44).

34 Zie arrest van 5 oktober 1994, Italië/Commissie (C-47/91, EU:C:1994:358, punt 26). Toch valt de vraag of een bepaalde maatregel een „wijziging in bestaande steun” vormt, niet noodzakelijkerwijs samen met de vraag of een bepaalde maatregel voldoet aan de voorwaarden die de Commissie in het kader van een goedgekeurde steunregeling stelt. Zowel een maatregel die niet onder een bestaande steunregeling valt als een wijziging van een bestaande steunmaatregel vormt „nieuwe steun”, maar er is een verschil: een wijziging van een bestaande steunregeling verandert de kenmerken van die regeling, terwijl een steunmaatregel die niet onder een bestaande steunregeling valt, daar simpelweg los van staat. Ook kan hun weerslag op de bestaande steunregeling (zo die er al is) verschillen. Zie wat dat aangaat arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Italië (C-467/15 P, EU:C:2017:799, punt 47).

35 Zie in die zin arrest Régie Networks, punt 113, en beschikking van 22 maart 2012, Italië/Commissie (C-200/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2012:165, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Zie beschikking van de Commissie van 22 maart 2006, punten 24, 26 en 28.

37 Ibid., dispositief. In deze procedure wordt niet gesteld dat de Franse autoriteiten hebben nagelaten een bevredigend jaarverslag aan de Commissie over te leggen.

38 Punt 9 van de beschikking van 10 juli 2007. Zie voor de inhoud van de wijziging de punten 5-8.

39 Punt 20 van de beschikking van 10 juli 2007.

40 Arrest Namur-Les assurances du crédit, punt 28. Afgezien van een wijziging van die bepalingen bij artikel 55 van de Loi des finances (begrotingswet) uit 2009, die ik net als de verwijzende rechter als louter formeel en administratief beschouw, is geen enkele andere na de beschikking van de Commissie van 10 juli 2007 vastgestelde overheidsmaatregel aangevoerd die voor deze procedure van belang zou zijn.

41 Zie arrest Régie Networks, punten 79-86, aangaande een latere toename van de middelen ter financiering van een steunregeling.

42 Arrest van 20 mei 2010, Todaro Nunziatina & C (C-138/09, EU:C:2010:291, punt 47). Zie ook arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Italië (C-467/15 P, EU:C:2017:799, punt 48), waarin is uiteengezet dat uitstel van betaling niet kan worden aangemerkt als een verhoging van de oorspronkelijk voor een steunregeling voorziene middelen in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004.

- 43 Beschikking van 22 maart 2012, Italië/Commissie (C-200/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2012:165, punten 28-31).
- 44 Dienaangaande ziet het Hof erop toe dat artikel 108, lid 3, VWEU niet van zijn nuttig effect wordt beroofd; zie bijvoorbeeld arrest van 21 oktober 2003, Van Calster e.a. (C-261/01 en C-262/01, EU:C:2003:571, punten 60 en 63).
- 45 Zie in die zin arrest van 22 december 2008, British Aggregates/Commissie (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Zie voor een andere opvatting de conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl in de zaak Enirisorse (C-34/01–C-38/01, EU:C:2002:643, punt 172).
- 47 Zie in die zin arrest Régie Networks, punten 91-93, en arrest van 28 juli 2011, Mediaset/Commissie (C-403/10 P, niet gepubliceerd, EU:C:2011:533, punt 81).
- 48 Zie arrest van 13 januari 2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, punt 19).
- 49 Zie in die zin beschikking van 22 maart 2012, Italië/Commissie (C-200/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2012:165, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 50 Arrest van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punten 39 en 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Arrest Régie Networks, punten 118-127.
- 52 Arrest van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Arrest van 23 oktober 2014, C-359/11 en C-400/11, EU:C:2014:2317, punten 60-62.