



Datum van inontvangstneming : 31/10/2016

Zaak C-510/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

29 september 2016

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 september 2016

Verzoekende partijen:

Carrefour Hypermarchés SAS

Fnac Paris

Fnac Direct

Relais Fnac

Codirep

Fnac Périphérie

Verwerende partij:

Ministre des Finances et des comptes publics

CONSEIL D'ÉTAT (hoogste bestuursrechter)

(omissis) [Or. 2] (omissis) [Or. 3]

(omissis) [Or. 4]

(omissis) [Or. 5]

(omissis) [Or. 6]

(omissis) [Or. 7]

(omissis)

- 1 Blijkens de aan de bodemrechters overgelegde stukken hebben de ondernemingen Carrefour Hypermarchés, Fnac Direct, Relais Fnac, Codirep, Fnac Paris en Fnac Périphérie de tribunal administratif de Montreuil (bestuursrechter in eerste aanleg Montreuil) verzocht om terugbetaling van de belasting over de verkoop en verhuur van video's voor particulier gebruik die zij hebben betaald in 2008 en 2009 (Carrefour Hypermarchés) en in 2009, 2010 en 2011 (andere ondernemingen). De ondernemingen stellen cassatieberoep in tegen de arresten van 30 december 2013 en 4 maart 2014 van de cour administrative d'appel de Versailles (bestuursrechter in tweede aanleg Versailles) houdende afwijzing van hun hoger beroep tegen de vonnissen van 19 juli 2012, 20 juni en 18 juli 2013 waarbij de tribunal administratif hun vorderingen heeft afgewezen. De hogere voorzieningen moeten worden gevoegd, aangezien zij dezelfde vragen betreffen.

[Eerste] middel van de vennootschap Carrefour Hypermarchés (omissis) [niet ter zake dienend middel] [Or. 8] (omissis) Middelen betreffende het ontbreken van een nieuwe aanmelding bij de Europese Commissie van een steunregeling voor de filmindustrie en de audiovisuele sector

- 2 Artikel 87 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG), thans artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), bepaalt: „1. Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. [...]” Artikel 88 EG, thans artikel 108 VWEU, luidt: „1. De Commissie onderwerpt tezamen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist. [...] 3. De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel [107] onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.”
- 3 Daarnaast bepaalt artikel 1 van verordening nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 [thans artikel 88] van het EG-Verdrag: „Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities: [...] c) ‚nieuwe steun’, alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun; [...]” Artikel 4 van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening (EG)

nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-verdrag luidt: „1. Voor de toepassing van artikel 1, onder c), van verordening (EG) 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; [...]"

- 4 Blijkens de aan de bodemrechters overgelegde stukken is alle steun aan de filmindustrie en audiovisuele sector op 24 mei 2004 bij de Europese Commissie aangemeld op grond van artikel 88, lid 3, EG. De Commissie heeft bij besluit van 22 maart 2006 die steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard. Dit besluit gold tot het einde van 2011. Bij een nieuw besluit van 20 december 2011 heeft de Europese Commissie een verlenging van de steun tot en met 31 december 2017 goedgekeurd. Verzoeksters betogen echter dat de betrokken steunregeling substantieel is gewijzigd tussen die twee besluiten, zodat een nieuwe aanmelding nodig was vóór de in het besluit van 22 maart 2006 gestelde einddatum. Zij leiden daaruit af dat de belasting waarvan zij om terugbetaling verzoeken, onrechtmatig is geïnd, aangezien die belasting volgens hen was bestemd voor de financiering van een steunregeling die onrechtmatig werd gehandhaafd. **[Or. 9]**
- 5 (omissis).
- 6 (omissis) Verzoeksters baseren zich (omissis) op de aanzienlijke stijging tussen 2007 en 2010 van de totale opbrengst van de drie belastingen waarmee de steun aan de filmindustrie en de audiovisuele sector wordt gefinancierd, te weten de belasting over bioscoopkaartjes, de belasting over televisieomroepdiensten en de belasting over de verkoop en verhuur van video's. Bijgevolg is volgens hen de financieringswijze van die steun substantieel gewijzigd en is de in artikel 4 van verordening (EG) nr. 784/2004 neergelegde drempel van 20 % overschreden. Zij beroepen zich op een rapport van de cour des comptes (rekenhof) van augustus 2012 over het beheer en de financiering van de CNC [Centre national du cinéma et de l'image animée] (nationaal centrum van de cinematografie), waaruit blijkt dat de opbrengst van de drie belastingen die voor de CNC zijn bestemd, tussen 2007 en 2011 met ongeveer 60 % is gestegen en met 46,3 % na neutralisering van de wijzigingen in de boekhoudmethode, met name door de sterke stijging van de opbrengst van de belasting over televisieomroepdiensten, die van 362 miljoen EUR in 2007 is gestegen tot 631 miljoen EUR in 2011, voornamelijk omdat de heffingsgrondslag van die belasting is gewijzigd bij de loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (wet van

5 maart 2007 betreffende de modernisering van audiovisuele uitzendingen en de televisie van de toekomst).

- 7 De ministre des Finances et des comptes publics (minister van Financiën en Overheidsrekeningen) stelt daarentegen 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 begunstigen wordt toegekend en niet op basis van de toename van de voor de steun bestemde middelen, die kan worden gebruikt om een reserve aan te leggen of kan worden afgedragen aan de Staat.

- 8 Uit de bewoordingen van artikel 88, lid 3, EG volgt dat de lidstaten elk „voornemen” tot wijziging van bestaande steunmaatregelen bij de Europese Commissie moeten aanmelden. Daarnaast heeft het Gerecht van de Europese Unie met name in zijn arrest van 16 december 2010, Nederland en NOS/Commissie (T-231/06 en T-237/06, EU:T:2010:525), geoordeeld dat „niet ‚iedere gewijzigde bestaande steun’ als nieuwe steun te beschouwen [is], maar [...] alleen de wijziging als zodanig als nieuwe steun [kan] worden gekwalificeerd” en dat „[s]lechts **Or. 10** wanneer de wijziging de kern van de oorspronkelijke regeling raakt, [...] deze laatste dus in een nieuwe steunregeling [wordt] omgezet” (punt 177). Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bovendien met name in zijn arrest van 9 augustus 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), 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 de onderneming [kan] worden beoordeeld of er sprake is van een nieuwe dan wel van een wijziging van een bestaande steunmaatregel. Om een steunmaatregel als nieuw of gewijzigd aan te merken, is uit te gaan van de bepalingen waarbij in die maatregel is voorzien, en van de daarin vastgestelde modaliteiten en grenzen” (punt 28). Het heeft verduidelijkt dat men de lidstaten niet zonder gevaar voor de rechtszekerheid kan verplichten niet enkel nieuwe steunmaatregelen of wijzigingen ten gronde van de steun aan een onder een bestaande steunregeling vallende onderneming bij de Commissie aan te melden en aan voorafgaande toetsing te onderwerpen, maar bovendien ook alle maatregelen die de activiteiten van die onderneming raken en een weerslag kunnen hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt, de mededinging of louter op het in een bepaalde periode daadwerkelijk uitgekeerde steunbedrag, dat afhankelijk is van de omzet van de onderneming, al staat de steun in beginsel vast (punten 32 en 33).

- 9 Blijkens de aan de bodemrechters overgelegde stukken hebben de Franse autoriteiten overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG aan de Europese Commissie alle juridische wijzigingen meegedeeld die een wezenlijke weerslag hadden op de bij het besluit van 22 maart 2006 goedgekeurde steunregeling voor de filmindustrie en audiovisuele sector. Wat het litigieuze tijdvak betreft, heeft de Commissie met

name bij besluit van 10 juli 2007 de wijziging van de financieringswijze van die steunregeling goedgekeurd die voortvloeide uit de hervorming van de door de televisieomroepen en -distributeurs verschuldigde belasting. Die hervorming was, zoals uiteengezet in punt [6] hierboven, in wezen de oorzaak van de sterke stijging van de middelen van de CNC. Uit de bewoordingen van dat goedkeuringsbesluit volgt echter ook dat de toename van de opbrengst van de belasting over televisieomroepdiensten die werd verwacht van de wijziging van de heffingsgrondslag van die belasting, beperkt was. In punt 9 van het besluit is sprake van een voorziene stijging van – in de meest gunstige hypothese – 16,5 miljoen EUR per jaar, terwijl de jaarlijkse opbrengst in de praktijk tussen 2007 en 2011 gemiddeld met 67 miljoen EUR toenam volgens de cijfers in het in punt [6] hierboven aangehaalde rapport van de cour des comptes. De Commissie heeft haar besluit dus gebaseerd op ramingen die achteraf incorrect bleken.

- 10 Het antwoord op het middel van verzoeksters hangt dus af van de vraag of 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 Europese Commissie verstrekte ramingen, een substantiële wijziging is in de zin van artikel 88, lid 3, EG, thans artikel 108 VWEU, zodat een nieuwe aanmelding noodzakelijk is, wanneer een lidstaat de juridische wijzigingen met een wezenlijke weerslag op deze regeling, en met name die betreffende de financieringswijze van de regeling, op regelmatige wijze heeft aangemeld vóór de inwerkingtreding daarvan.
- 11 Het antwoord hangt ook af van de vraag hoe in dat geval artikel 4 van verordening (EG) nr. 784/2004 van de Commissie moet 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 hoe dit zich verhoudt tot de omstandigheid dat de verplichting tot aanmelding van een steunregeling zoals neergelegd in artikel 88, lid 3, EG, thans artikel 108 VWEU, vooraf moet worden vervuld. **[Or. 11]**
- 12 Indien bij overschrijding van de in artikel 4 van verordening (EG) nr. 784/2004 van de Commissie neergelegde drempel van 20 % van de oorspronkelijk voor een steunregeling voorziene middelen een nieuwe aanmelding noodzakelijk is, rijst de vraag of deze drempel moet 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.
- 13 Gesteld dat eerbiediging van die drempel van 20 % moet worden beoordeeld op basis van de aan de steunregeling bestede uitgaven, moet voor het antwoord op dit middel tot slot worden nagegaan of een dergelijke beoordeling moet 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.

- 14 Deze vragen zijn beslissend voor de beslechting van het voor de Conseil d'État aanhangige geding en zijn moeilijk te beantwoorden. Derhalve moeten zij, overeenkomstig artikel 267 VWEU worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en moet de behandeling van de vorderingen van verzoeksters worden geschorst in afwachting van de uitspraak van het Hof.

BESLIST:

(omissis) De behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie zich heeft uitgesproken over de navolgende vragen:

- 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 Europese Commissie verstrekte ramingen, een substantiële wijziging in de zin van artikel 88, lid 3, EG, thans 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?

- Hoe moet in dat geval artikel 4 van verordening (EG) nr. 784/2004 van de Commissie 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 88, lid 3, EG, thans artikel 108 VWEU, vooraf moet worden vervuld?

b) Indien bij overschrijding van de in artikel 4 van verordening (EG) nr. 784/2004 van de Commissie neergelegde drempel van 20 % van de oorspronkelijk voor een 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, **[Or. 12]** 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? **[Or. 13]**

(omissis)