Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÀNCHEZ-BORDONA
föredraget den 26 september 2018[1]

**Mål C-492/17**

**Südwestrundfunk**
**mot**
**Tilo Rittinger,**
**Patric Wolter,**
**Harald Zastera,**
**Dagmar Fahner,**
**Layla Sofan,**
**Marc Schulte**

(begäran om förhandsavgörande från Landgericht Tübingen (Regiondomstolen i Tübingen, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – En medlemsstats lagstiftning som ålägger alla vuxna personer som innehar en bostad i landet att betala en avgift till public service-företagen”

1. De tjänster som public service-företagen i Tyskland tillhandahåller bygger på bestämmelserna om åsiktsfrihet, mediernas frihet samt konstnärlig och vetenskaplig frihet i artikel 5 i grundlagen (Grundgesetz). Bundesverfassungsgericht (Författningsdomstolen, Tyskland) har tolkat det så att denna artikel föreskriver att sådana tjänster ska tillhandahållas på ett sätt som säkerställer opartiskhet, mångfald, objektivitet och ett välbalanserat programinnehåll.[2]

2. Eftersom delstaterna har behörighet att lagstifta inom området radio och TV i allmänhetens tjänst, har bildandet och förvaltningen av public service-företag och deras tillhandahållande av tjänster på förbundsnivå reglerats genom ett antal avtal mellan dessa delstater. Av dessa avtal framgår att public service-företagen (ARD, ZDF på nationell nivå[3] och andra, som SWR,[4] på regional nivå) finansieras genom intäkter från i första hand tre källor: radio- och tv-avgiften (som förevarande mål handlar om),[5] försäljning av reklamutrymme samt annan affärsverksamhet.

1 Originalspråk: spanska.

2 Dom av den 24 februari 1961 (BVerfGE 12, 205–1. Rundfunkentscheidung), punkt 182.

3 Förkortningar för de två viktigaste offentliga tv-kanalerna i Tyskland. ARD står för ”Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland” (sammanslutning av public service-företag i Förbundsrepubliken Tyskland) och ZDF för ”Zweites Deutsches Fernsehen” (den andra tyska tv-kanalen).

4 ”Südwestrundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts” (public service-företag i sydväst, offentligrättsligt bolag; nedan kallat SWR)

5 Jag använder ordet ”avgift” för att beteckna det ”Rundfunkbeitrag” som tillämpas sedan år 2013. Fram till dess benämndes det ”Rundfunkgebühr” i tysk lag, det vill säga radio- och tv-licens. Ombudet för SWR uppgav emellertid vid förhandlingen att radio- och tv-licensen enligt den tidigare lagstiftningen hade samma rättsliga karaktär som den nuvarande avgiften, eftersom den påfördes för *möjligheten* att få tillgång till radio- och tv-sändningar i allmänhetens tjänst och inte för den *faktiska tillgången*.

3. År 2007 slog kommissionen fast [6] att finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst i Tyskland kunde anses utgöra ett ”befintligt stöd” i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning nr 659/1999. [7] I sitt beslut av år 2007 fann kommissionen emellertid att det fanns vissa inslag som gjorde att finansieringen var oförenlig med den inre marknaden. Kommissionen ålade därför den tyska regeringen att vidta ett antal åtgärder, vilket den också gjorde. Ingen av dessa åtgärder rörde den avgift (tidigare licens) som är aktuell i förevarande mål.

4. År 2013 ändrades denna finansieringsmetod. Den tidigare radio- och tv-licensen var knuten till innehav av mottagarutrustning i en bostad, medan den nya avgiften tas ut av alla som äger eller hyr en bostad. [8]

5. Den nya metoden för att beräkna avgiften har angripits vid olika tyska domstolar, [9] däribland Landgericht Tübingen (Regionaldomstolen i Tübingen) som har hänskjutit ett antal tolkningsfrågor till EU-domstolen rörande avgiftens förenlighet med unionsrätten.

6. Jag ska i detta förslag till avgörande i enlighet med EU-domstolens anvisningar bara bedöma de tolkningsfrågor som rör statligt stöd.

## I. Tillämpliga bestämmelser

### *A. Unionsrätt*

#### *1. Protokoll nr 29, som utgör en bilaga till FEUF*

7. Med beaktande av att systemen för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet av att bevara mångfalden i medierna, enligt det första skälet, har protokoll nr 29, som utgör en bilaga till FEUF, om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna, vilket infördes genom Amsterdamfördraget, [10] följande lydelse:

”Bestämmelserna i fördragen ska inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst i den utsträckning som denna finansiering beviljas radio- och TV-organisationerna för att de ska utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje medlemsstat och i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst ska beaktas.”

6 C(2007) 1761 final. Statligt stöd E/2005 (ex CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 och CP 195/2004) – Financing of public service broadcasters in Germany (nedan kallat 2007 års beslut), vilket bara finns i engelsk och tysk version, punkterna 200–216.

7 Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 (nu artikel 108 FEUF) i EG-fördraget (EGT L 83, 1999, s. 1). Den har ersatts av rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9), vilken av tidsmässiga skäl inte är tillämplig i förevarande mål.

8 Avgiften tas även ut av näringsidkare, på grundval av ett antal olika faktorer (affärslokaler och fordon som används i yrkesverksamhet). Eftersom målen vid den nationella domstolen inte rör näringsidkare, kommer jag bara att behandla den avgift som tas ut av fysiska personer som innehar en bostad.

9 Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen i Tyskland) uttalade sig om den i dom av den 18 mars 2016. Bundesverfassungsgericht (Författningsdomstolen) har slagit fast att den nya avgiften är grundlagsenlig, utom när det gäller fritidsbostäder, i dom av den 18 juli 2018 (målen 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17).

10 EGT C 340, 1997, s. 109. Det kallas därför även Amsterdamprotokollet.

*2. Förordning nr 659/1999*

8. I artikel 1 föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

a) *stöd*: varje åtgärd som uppfyller alla de kriterier som fastställs i artikel [107] i fördraget,

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,

…

f) *olagligt stöd*: nytt stöd som införs i strid med artikel 93.3 i fördraget,

…”

*3. Förordning (EG) nr 794/2004*[11]

9. Skäl 4 har följande lydelse:

”(4) 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.”

10. Artikel 4 har följande lydelse:

”1. För det ändamål som avses i artikel 1 c i förordning (EG) nr 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.

…”

11 Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 (EUT L 140, 2004, s. 1).

*4. Meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst* [12]

11. I punkt 21 anges följande:

”Det är effekten av det statliga ingripandet, och inte syftet med det, som har den avgörande betydelsen vid bedömningen av om det är fråga om statligt stöd enligt artikel [107.1]. Public service-företag finansieras normalt med medel ur statsbudgeten eller genom en avgift på innehav av mottagarutrustning. … Sådana finansiella åtgärder vidtas normalt av offentliga myndigheter och inbegriper överföring av statliga medel …”

## *B. Tysk rätt*

12. Bland de avtal mellan delstaterna som finns inom området radio och tv i allmänhetens tjänst, är följande av betydelse i förevarande mål: a) Avtalet om radio- och tv-sändningar och om telemedier. [13] b) Avtalet om finansiering av radio- och tv-verksamhet. [14] c) Avtalet om radio- och tv-avgift. [15]

### *1. Förbundsavtalet om radio- och tv-sändningar*

13. I 12–14 §§ i förbundsavtalet om radio- och tv-sändningar anges grundprinciperna för finansieringen av radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst i Tyskland. Finansieringsramen ska göra det möjligt för public service-företagen att fullgöra de uppgifter som anges i grundlagen och i lagarna samt säkerställa deras fortlevnad och utveckling.

14. I 13 § anges de tre grundpelarna för finansieringen (radio- och tv-avgiften, reklamintäkter och övriga intäkter). Där betonas att avgiften ska vara den viktigaste inkomstkällan.

15. En nämnd ska inrättas för att utöva kontroll och fastställa public service-företagens finansiella behov. [16] Enligt 14 § ska dessa behov beräknas på grundval av principerna om ekonomi och effektivitet. Beräkningen ska innefatta möjligheter till rationalisering och bygga på public service-företagens egna prognoser.

16. För fastställandet av avgiftens storlek hänvisar 14 § punkt 4 till avtalet om radio- och tv-avgift.

### *2. Delstatens lag om radio- och tv-avgift* [17]

17. Eftersom delstaterna är skyldiga att införliva de ovannämnda avtalen med sin lagstiftning, bör hänsyn tas till delstaten Baden-Württembergs lag, vars förenlighet med unionsrätten den hänskjutande domstolen söker klarhet i.

12 EUT C 257, 2009, s. 1 (nedan kallat 2009 års meddelande).

13 ”Rundfunkstaatsvertrag”, vilket innehåller de grundläggande bestämmelserna om det dubbla radio- och tv-systemet i Tyskland. Den senaste (21:a) ändringen antogs den 18 december 2017 och den trädde i kraft den 25 maj 2018 (nedan kallat avtalet om radio- och tv-sändningar).

14 ”Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag” av den 31 augusti 1991, senast ändrat genom den tjugonde ändringen av delstaternas avtal om radio och tv i allmänhetens tjänst av den 8–16 december 2016.

15 ”Rundfunkbeitragsstaatsvertrag”, vars nu gällande version trädde i kraft den 15 december 2010, senast ändrad år 2017; nedan kallat avtalet om radio- och tv-avgift.

16 ”Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten” (nedan kallad KEF).

17 Lag av den 18 oktober 2011 om tillämpning av avtalet om radio- och tv-avgift av den 17 december 2010 (Baden-Württembergisches Gesetz vom 18.10.2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RdFunkBeitrStVBW) vom 17. Dezember 2010), senast ändrad genom 4 § i den nittonde ändringen av avtalet om radio- och tv-sändningar av den 3 december 2015 (lag av den 23 februari 2016; GBl. s. 126 och följande sidor, i synnerhet s. 129). Nedan kallad delstatslagen.

18. I 1 § föreskrivs följande:

”Radio- och tv-avgiften syftar till att säkerställa en lämplig finansiering av radio och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst, i den mening som avses i 12 § punkt 1 i [avtalet om radio- och tv-sändningar] och av de uppgifter som anges i 40 § i samma avtal.”

19. 2 § har följande lydelse:

”1. När det gäller privatpersoner ska en radio- och tv-avgift påföras varje bostad. Avgiften ska betalas av bostadsinnehavaren (den avgiftsskyldige).

2. Med innehavare av en bostad avses varje myndig person som själv bor i bostaden. Med bostadsinnehavare avses varje person som

1. är folkbokförd på bostadsadressen i enlighet med folkbokföringsbestämmelserna, eller som

2. anges som hyresgäst i ett hyresavtal rörande bostaden. …”

20. I 10 § föreskrivs att intäkterna från radio- och tv-avgifterna i första hand ska gå till det regionala radio- och tv-företaget på den ort där bostaden är belägen.

21. I 10 § föreskrivs följande:

”…

(5) Obetalda radio- och tv-avgifter ska fastställas av det regionala radio- och tv-företaget …

(6) Obetalda radio- och tv-avgifter som fastställts får utmätas genom förfarandet för verkställighet av förvaltningsbeslut …”

*3. Delstaten Baden-Württembergs lag om förfarandet för verkställighet av förvaltningsbeslut* [18]

22. I Tyskland regleras indrivning av skulder till det allmänna av delstaternas lagar. I 13 § och 14 § i delstaten Baden-Württembergs lag behandlas de fall där utmätning får ske av skulder till det allmänna samt vilka formella krav som ska vara uppfyllda. Gäldenären ska först ges en frist på minst en vecka för att frivilligt betala skulden.

23. 15 §, vilken rör indrivning av fordringar på administrativ väg, hänvisar i huvudsak till bestämmelserna i Abgabenordnung (allmänna skattelagen). Dessa bestämmelser ska gälla i tillämpliga delar, med den skillnaden att det inte är en förrättningsman som ska mäta ut fordran utan den behöriga myndigheten. [19]

## II. Bakgrund till tvisten och tolkningsfrågorna

24. Gäldenärerna i målen vid den hänskjutande domstolen har för perioder mellan januari 2013 och slutet av år 2016 underlåtit att betala eller endast delvis betalat obligatorisk tv- och radioavgift.

18 Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg, av den 12 mars 1974.

19 Enligt 15a § är det emellertid möjligt för myndigheterna att använda sig av ett civilrättsligt verkställighetsförfarande.

25. Åren 2015 och 2016 meddelade SWR, på grundval av beslut om fastställelse av avgift vilka SWR tidigare själv hade fattat, avseende som regel flera hundra euro, utmätningsbeslut mot var och en av gäldenärerna och krävde att de skulle betala avgifterna samt påminnelseavgift och dröjsmålsränta.

26. Gäldenärerna har vägrat att betala, eftersom de ifrågasätter att de nya bestämmelserna är förenliga med bland annat artikel 108 FEUF. De har anfört följande argument: a) Ändringen av den avgiftsgrundande händelsen var väsentlig, vilket innebär att kommissionen borde ha underrättats om den innan den trädde i kraft. b) Avgiften var avsedd att finansiera ett DVB-T2-monopol för digitala markbundna tv-sändningar som utesluter utländska operatörer. c) Systemet för utmätning av obetalda avgifter, där myndigheten själv fattar utmätningsbeslut, utgör ytterligare ett stöd som är oförenligt med artikel 107 FEUF, eftersom det innebär att public service-företagen undantas från det vanliga utmätningsförfarandet.

27. Amtsgericht Tübingen (Domstolen i Tübingen) förklarade tre av dessa utmätningsförfaranden vilande efter det att gäldenärerna överklagat. I de övriga tre förfarandena avvisade de behöriga domstolarna i Reutligen och Calw gäldenärernas överklaganden.

28. Klagandena har överklagat respektive beslut till Landgericht Tübingen (Regionaldomstolen i Tübingen). I tre av målen har SWR överklagat beslutet att vilandeförklara förfarandet. I de övriga tre har gäldenärerna överklagat beslutet att avvisa överklagandet.

29. Vad beträffar de frågor som jag ska behandla i detta förslag till avgörande, har den hänskjutande domstolen för det första påpekat att avgiften enbart ska gå till public service-företagen, bland annat ZDF och SWR. Eftersom det rör sig om en villkorslös och ofrivillig avgift som inte är beroende av motprestationer, kan den jämställas med en skatt, och då den regleras i lag utgör den ett statligt stöd. [20]

30. Den hänskjutande domstolen anser att lagändringen rörande den avgiftsgrundande händelsen (tidigare innehav av mottagarutrustning, nu innehav av en bostad) från och med den 1 januari 2013 innebär en väsentlig ändring som kommissionen borde ha underrättats om i enlighet med artikel 108.3 FEUF. Under alla förhållanden är det stöd som ändringen innebär oförenligt med den inre marknaden, enligt artikel 107.3 FEUF.

31. För det andra är avgiften i fråga oförenlig med unionsrätten av den anledningen att en del av intäkterna från den används för att införa ett system för digitala markbundna tv-sändningar (DVB-T2) som har formen av ett monopol och som utesluter radio- och tv-företag i andra medlemsstater. Den hänskjutande domstolen anser att situationen kan jämföras med den som gav upphov till EU-domstolens dom av den 15 september 2011, Tyskland/kommissionen, vilken rörde övergången från analog till digital teknik. [21]

32. Dessutom utgör avgiften enligt den hänskjutande domstolen en ändamålsbeskattning, eftersom den utvidgats till att omfatta hela den vuxna befolkningen, vilket har medfört en betydande ökning av intäkterna, med cirka 700 miljoner euro per år. Sammanfattningsvis utgör de nya bestämmelserna ett olagligt statligt stöd, eftersom den verksamhet som de offentliga och privata företagens bedriver med hjälp av DVB-T2 finansieras genom skatten.

20 För ett liknande resonemang har den hänskjutande domstolen hänvisat till dom av den 15 september 2011, Tyskland/kommissionen (C-544/09 P, EU:C:2011:584).

21 Mål C-544/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:584. Domstolen ogillade Tysklands överklagande av tribunalens dom av den 6 oktober 2009, Tyskland/kommissionen (T-21/06, ej publicerad, EU:T:2009:387). I den sistnämnda domen hade tribunalen slagit fast att kommissionens beslut av den 9 november 2005 om det statliga stöd som Förbundsrepubliken Tyskland hade beviljat till förmån för införandet av digitala markbundna tv-sändningar (DVB-T) i Berlin-Brandenburg (delgivet med nr K(2005) 3903) (EUT L 200, 2006, s. 14), i vilket kommissionen slog fast att det stödet var oförenligt med den inre marknaden, var giltigt.

33. Den hänskjutande domstolen anser för det tredje att public service-företagen kommer i åtnjutande av ytterligare ett statligt stöd, genom att de själva får meddela utmätningsbeslut för att driva in obetalda avgifter. Den offentligrättsliga utmätningsmekanismen, som är effektivare, snabbare och mer ekonomisk än det ordinära utmätningsförfarandet som myndigheterna inte behöver använda sig av, innebär att utmätningskostnaderna blir lägre.

34. Mot bakgrund av detta har Landgericht Tübingen (Regionaldomstolen i Tübingen) hänskjutit sju tolkningsfrågor till EU-domstolen, av vilka enbart de tre första återges av ovan angivna skäl:

”1) Är lagen för delstaten Baden-Württemberg av den 18 oktober 2011 om giltigheten av statsfördraget avseende radio- och tv-avgift … av den 17 december 2010, senast ändrad genom artikel 4 i 19:e delstatliga avtalet om ändring av avtalet om radio och tv av den 3 december 2015 … oförenlig med unionsrätten av den anledningen att den avgift som enligt denna lag sedan den 1 januari 2013 i princip villkorslöst ska tas ut av alla vuxna som bor i den tyska delstaten Baden-Württemberg till förmån för programföretagen SWR och ZDF utgör stöd som strider mot unionsrätten och uteslutande gynnar dessa public service-kanaler i förhållande till privata radio- och tv-kanaler? Ska artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF tolkas på så sätt att lagen om radio- och tv-avgift skulle ha krävt kommissionens samtycke och är ogiltig, eftersom kommissionen inte har gett sitt samtycke?

2) Ska artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF tolkas på så sätt att de omfattar den bestämmelse i delstatslagen om radio- och tv-avgift enligt vilken en avgift till förmån enbart för public service-kanaler villkorslöst ska tas ut av alla vuxna som bor i delstaten Baden-Württemberg, med anledning av att det i denna avgift ingår stöd som strider mot unionsrätten för att tekniskt utestänga kanaler i EU-länder, eftersom avgifterna används för att upprätta en konkurrerande överföringsväg (DVB T2-monopol) som inte får användas av utländska kanaler? Ska artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF tolkas på så sätt att de omfattar inte bara direkta bidrag, utan också andra ekonomiskt relevanta privilegier (rätt att fastställa skulder, befogenhet att agera både som affärsföretag och som myndighet och fördelaktigare villkor för beräkning av skulder)?

3) Är det förenligt med likabehandlingsprincipen och förbudet mot selektivt stöd om en tysk public service-kanal som är organiserad som en myndighet, men samtidigt konkurrerar med privata kanaler på reklammarknaden, med stöd av en lag för delstaten Baden-Württemberg privilegieras i förhållande till dessa privata kanaler genom att den inte såsom privata konkurrenter måste låta fastställa sina fordringar gentemot tittare i en allmän domstol innan dessa kan utmätas, utan själv utan att vända sig till domstol får meddela utmätningsbeslut som på samma sätt ger rätt till utmätning?”

## III. Förfarandet vid EU-domstolen

35. Beslutet att begära förhandsavgörande registrerades vid domstolens kansli den 11 augusti 2017. Skriftliga yttranden har getts in av SWR, den tyska regeringen, den svenska regeringen och kommissionen, vilkas ombud medverkande vid förhandlingen den 4 juli 2018.

36. Vid förhandlingen yttrade sig parterna över de särskilda frågor som domstolen hade uppmanat dem att ta upp: a) Skälen till att avgiften infördes. b) De ökade intäkterna till följd av lagändringen och den omständigheten att de endast användes för att finansiera public service-verksamhet. c) Hur mekanismen för utmätning av obetalda avgifter fungerar.

## IV. Bedömning

37. I sina skriftliga yttranden har SWR och den tyska regeringen gjort gällande att begäran om förhandsavgörande helt eller delvis ska avvisas. Mot bakgrund av att detta förslag till avgörande är begränsat till de ovan återgivna frågorna, kommer jag här inte att uttala mig om denna invändning, utom vad beträffar den andra tolkningsfrågan.

### *A. Ändringen av radio- och tv-avgiften som ett nytt stöd (den första tolkningsfrågan)*

#### *1. Sammanfattning av parternas argument*

38. Samtliga parter som har gett in skriftliga yttranden är eniga om att delstatslagen inte innebär någon väsentlig ändring av det stöd som bedömdes i 2007 års beslut. Eftersom det inte kan betecknas som ett *nytt* stöd, behöver kommissionen inte underrättas om det.

39. SWR har liksom den tyska regeringen gjort gällande att de villkor som har slagits fast i domstolens praxis för att det ska krävas att kommissionen underrättas om åtgärden inte är uppfyllda.[22] Det har enligt SWR inte skett någon ändring av a) verksamhetsområdet för radio och tv-verksamheten i allmänhetens tjänst, b) mottagarna av avgifterna, vilka fortfarande bara är public service-företagen, c) finansieringskällan, vilken fortfarande bygger på möjligheten att ta emot radio- och tv-program och inte på att de faktiskt tas emot, och d) avgiftens storlek. Orsaken till att den avgiftsgrundande händelsen har ändrats är att det finns ett behov av att hantera den ökade mängden betalningsförseningar och sänka beviskraven i det stora antalet förfaranden på grund av utebliven betalning.

40. Eftersom systemet för finansiering av de tyska public service-företagen redan hade kvalificerats som befintligt stöd genom 2007 års beslut, anser den svenska regeringen att det är lämpligt att granska omfattningen av den ändring som gjorts. Den nya metoden för uppbörd av avgiften innebär bara en administrativ förändring som inte påverkar systemets kärna. Det föreligger således enligt den svenska regeringen inte någon ändring av ett befintligt stöd, i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004 och i 2009 års meddelande. Under alla förhållanden följer det av protokoll nr 29 att bestämmelserna i FEUF inte hindrar att medlemsstaterna föreskriver hur denna allmännyttiga tjänst ska finansieras.

41. Kommissionen anser att de intäkter som radio- och tv-avgiften ger upphov till ska betecknas som ett statligt stöd på samma sätt som intäkterna från den tidigare licensen, i enlighet med punkterna 142–151 i 2007 års beslut.

42. Dessa intäkter omfattas fortfarande av de villkor som föreskrivs i lagen,[23] till förmån för ett allmännyttigt offentligt organ, och avgiftens uppbörd, beräkning och användning är underkastad statens kontroll.[24] Sammanfattningsvis rör det sig om en statlig finansiering eller en finansiering med offentliga medel.[25]

22 SWR har hänvisat till dom av den 9 augusti 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311).

23 Genom hänvisning till dom av den 2 juli 1974, Italien/kommissionen (173/73, EU:C:1974:71), punkt 16, och till kommissionens beslut i ärende NN 88/98, Finansiering av en reklamfri nyhetskanal med dygnetruntsändningar inom BBC med licensavgifter (EGT C 78, 2000, s. 6).

24 Dom av den 6 maj 2000, Frankrike/Ladbroke Racing och kommissionen (C-83/98 P, EU:C:2000:248), och dom av den 15 juli 2004, Pearle m.fl. (C-345/02, EU:C:2004:448), i det sistnämnda målet se även generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande av den 11 mars 2004 (EU:C:2004:145), punkt 67. Kommissionen har även hänvisat till två beslut av kommissionen i ärende N 631/2001, och licensavgift för BBC – Förenade kungariket, och i ärende E 2/2008, om finansiering av ORF – Österrike.

25 Kommissionen nämner dom av den 5 oktober 2000, kommissionen/Frankrike (C-337/98, EU:C:2000:543).

43. Kommissionen anser liksom SWR och den tyska regeringen att det inte har skett någon ändring av syftet, förmånens art, kretsen av stödmottagare eller stödmottagarnas verksamhet och inte heller av den rättsliga grunden eller radio- och tv-avgiftens storlek, utan bara av beräkningsgrunden (bostad i stället för mottagarutrustning). Denna ändring motiverades av tekniska förändringar, bland annat den ökande användningen av bärbar multimediautrustning.

*2. Bedömning*

44. Även om den första tolkningsfrågan i själva verket består av två frågor, är det tillräckligt att pröva om kommissionen borde ha underrättats om den nya delstatslagen på grund av att den innebar en väsentlig ändring av det finansieringssystem som godkänts (på vissa villkor) genom 2007 års beslut.

45. Det följer av rättspraxis att ändringar av en statlig stödordning kan avse såväl befintligt stöd som nya planer som kommissionen har underrättats om.[26] Det är i förevarande mål oomtvistat att 2011 års lagändring innebar en ändring av ett befintligt stöd eller en stödordning som tidigare hade godkänts, i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999.

46. Debatten handlar således om huruvida ändringen är väsentlig eller om den är av rent formell eller administrativ art. Därefter kan en bedömning göras av huruvida den nya åtgärden är förenlig med den inre marknaden[27] i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004.

47. Bedömningen av huruvida det rör sig om en *mindre* ändring av det befintliga stödet, som inte kräver att kommissionen underrättas, är beroende av om ändringarna berör ”delar som ligger till grund för den befintliga stödordningen”.[28] En ”väsentlig ändring” föreligger när en eller flera av dessa grundläggande beståndsdelar ändras, oavsett om de är av subjektiv,[29] objektiv[30] eller tidsmässig karaktär.[31]

48. Eftersom det rör sig om ett stöd som förelåg innan FEUF trädde i kraft, ska betydelsen av ändringen bedömas på grundval av ordalydelsen av själva stödet, dess olika former och dess gränser.[32] När stödet som i förevarande fall, oavsett om det är befintligt eller inte,[33] tidigare har bedömts och godkänts av kommissionen, är det emellertid kommissionens beslut som tjänar som måttstock.[34]

49. Mot bakgrund av detta anser jag inte att den ändring som genomfördes genom delstatslagen omfattas av begreppet väsentlig ändring av den föregående ordningen.

26 Dom av den 20 maj 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291), punkt 46.

27 Beträffande begreppet ändring av befintligt stöd, se generaladvokaten Wahls förslag till avgörande i målet Carrefour Hypermarchés m.fl. (C-510/16, EU:C:2017:929), punkterna 51–56.

28 För att använda sig av generaladvokaten Trabucchis formulering i hans förslag till avgörande i målet Van der Hulst (C-51/74, EU:C:1974:134), punkt 7.

29 Till exempel en avsevärd ökning av kretsen av stödmottagare.

30 Till exempel ändringar av de förmåner som slås fast i stödordningen och deras art, eller av stödbeloppet eller den näringsverksamhet som gynnas. Se dom av den 9 augusti 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), punkt 29.

31 Till exempel en förlängning av den period då rätten till stöd uppkommer eller en tidsmässig utvidgning av stöd som redan beviljats. Se dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387), punkterna 92–94, och dom av den 26 oktober 2016, DEI och kommissionen/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), punkterna 58 och 59.

32 Dom av den 9 augusti 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), punkt 28.

33 Dom av den 20 maj 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291), punkterna 46 och 47.

34 Detta följer till exempel av dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/Italien (C-467/15 P, EU:C:2017:799), punkterna 37–44, och dom av den 20 maj 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291), punkterna 28–41.

50. Ändringen rör finansieringen av en tjänst av ekonomiskt allmänintresse (radio och tv i allmänhetens tjänst i Tyskland), och skillnaden mellan befintligt och nytt stöd gäller även för sådana tjänster.[35] Det var därför som kommissionen i 2007 års beslut granskade såväl förekomsten av en förmån i finansieringen av denna allmännyttiga tjänst genom (den dåvarande) avgiften, mot bakgrund av kriterierna i domen Altmark,[36] som dess förenlighet med den inre marknaden enligt artikel 106.2 FEUF.

51. Jag vill erinra om att den ändring som infördes genom delstatslagen innebar att innehav av en mottagare av signaler som sändes ut av de tyska radio- och tv-bolagen som grund för avgiftsskyldigheten ersattes av innehav av en bostad där en myndig person bor. Regeln är således ”en avgift per bostad”.

52. Av den information som finns att tillgå framgår att den förändringen inte har påverkat vilka som är stödmottagare. Dessa är fortfarande public service-företagen. Däremot har den påverkat vilka som är skyldiga att betala avgiften, eftersom den skyldigheten nu innefattar innehavare av fastigheter som tidigare inte nödvändigtvis var skyldiga att betala.

53. De tidsmässiga aspekterna är också oförändrade. Så länge det grundlagsstadgade påbud som jag har nämnt finns kvar,[37] ska myndigheterna se till att radio- och tv-företagen har de resurser som krävs för att de ska kunna utföra sin uppgift.

54. När det gäller de objektiva omständigheterna, har varken syftet med åtgärden (att finansiera den allmännyttiga tjänsten) eller kretsen av subventionerade aktiviteter ändrats. Ändringen inskränker sig som sagt till att ersätta innehav av mottagarutrustning med innehav av en bostad.

55. Denna ändring skulle rent teoretiskt kunna innebära en ökning av antalet avgiftsskyldiga och därmed en ökning av radio- och tv-företagens intäkter från denna avgift. Så förefaller dock inte ha varit fallet i praktiken. Kommissionen har återgett de siffror som har offentliggjorts av KEF[38] vilka visar att intäkterna har legat på samma nivå mellan år 2009 (före lagändringen) och år 2016.[39]

56. Under alla förhållanden är public-service företagens intäkter inte enbart beroende av den allmänna uppbörden av avgiften.[40] Bland de omständigheter som har betydelse vid fastställandet av dessa företags slutliga intäkter från avgifterna finns KEF:s agerande, då det kontrollerar och beräknar public service-företagens finansiella behov.[41] KEF:s rapporter ligger till grund för delstatsparlamentens och delstatsregeringarnas formella beslut, genom vilka avgiftens storlek fastställs.[42]

35 Dom av den 15 mars 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100), punkterna 17 och 18.

36 Dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) (nedan kallad domen Altmark). Se punkterna 157–169 i 2007 års beslut.

37 Punkt 1 i detta förslag till avgörande.

38 Dessa siffror visar att intäkterna (i miljoner euro) har legat på samma nivå mellan åren 2009 och 2016: år 2009 var de 7 416; år 2010, 7 362; år 2011, 7 347; år 2012, 7 306; år 2013, 7 480; år 2014, 8 082; år 2015, 7 842; och år 2016, 7 825. Uppgifterna återfinns i KEF:s rapport nr 20 (2016), tabell 124, s. 199 (åren 2013–2016) [https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/20._Bericht.pdf], och rapport nr 19 (2014), tabell 96, s. 141 (åren 2009–2012) [https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19._Bericht.pdf] (fotnot 24 i kommissionens skriftliga yttrande).

39 Detta bekräftas av de uppgifter som den tyska regeringen lämnade vid förhandlingen. Endast åren 2013–2014 ökade intäkterna med 8,7 procent jämfört med år 2012, vilket var det sista året då den tidigare lagstiftningen gällde. Den ökningen motiverade dock en sänkning av avgiften från och med den 1 april 2015 (från 17,98 till 17,50 euro, av vilka 30 cent hänfördes till de finansiella reserverna).

40 Se för ett liknande resonemang, om än i ett annat sammanhang, dom av den 13 januari 2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10), punkt 28.

41 Se punkt 15 i detta förslag till avgörande.

42 Dom av den 13 december 2007, Bayerischer Rundfunk m.fl. (C-337/06, EU:C:2007:786), punkt 21.

57. Det kan således konstateras att det varken är ökningen av antalet avgiftsskyldiga personer eller den (påstådda) ökningen av de slutliga intäkter som erhållits på detta sätt som är relevant för att bedöma huruvida det rör sig om en *ny* åtgärd, i den ovan beskrivna meningen. Oavsett hur stora dessa intäkter är, är den del av intäkterna som går till public service-företagen (det vill säga den del som verkligen kan betecknas som ett statligt stöd) den som fastställs av delstaternas parlament och regeringar, efter KEF:s medverkan. Det finns således inget automatiskt samband mellan en (eventuell) ökning av de slutliga intäkterna och det stödbelopp som public service-företagen erhåller.

58. Med andra ord skulle en ändring av den uppgift som tilldelats KEF,[43] dess kriterier för tilldelning på grundval av de objektiva finansieringsbehoven eller delstatsregeringarnas och parlamentens skyldighet att följa dess förslag då de fastställer avgiftens storlek, kunna få större betydelse för stödets storlek än en ändring av den objektiva delen av den avgiftsgrundande händelsen.

59. Det bör beaktas att när kriterierna i domen Altmark används som grund för bedömningen, är KEF:s medverkan av betydelse för att det stöd som ges till public service-företagen ska motsvara de belopp som krävs för att täcka kostnaderna för deras skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och inte överskrida dessa.[44]

60. På så sätt iakttas protokoll nr 29, som utgör en bilaga till FEUF och som ger medlemsstaterna befogenhet att finansiera radio och tv i allmänhetens tjänst, ”i den mån som” de resurser som radio- och tv-företagen erhåller tillhandahålls för att de ska kunna ”utföra sitt uppdrag att verka i allmänhetens tjänst, så som det har tilldelats, definierats och organiserats i varje medlemsstat”.

61. KEF står även som garant för att de intäkter som uppkommer till följd av public service-företagens verksamhet dras av från stödbeloppet. Samma sak gäller om en för hög avgift har tagits ut som inte används för att täcka de beräknade kostnaderna.[45] Enligt den tyska regeringen används de överskjutande intäkterna till att fylla på de finansiella reserverna hos public service-företagen. Företagen får inte förfoga över dessa reserver förrän KEF har uppskattat dem för att bedöma finansieringsbehoven.

62. I det här sammanhanget kan en ändring av grunden för avgiftsskyldigheten inte i sig ändra storleken på det offentliga stöd som radio- och tv-företagen erhåller, och därmed påverkas inte heller dess förenlighet med den inre marknaden.[46]

63. Det kan dessutom tilläggas att ändringen av den avgiftsgrundande händelsen även bland annat motiveras av den tekniska utvecklingen. Om det gamla systemet hade behållits (en avgift per mottagare) skulle intäkterna ha riskerat att öka, med tanke på spridningen av ny utrustning som persondatorer[47] och smarttelefoner, som gör det möjligt att få tillgång till radio- och tv-programmen.[48]

43 Den tyska regeringen bekräftade vid förhandlingen att 2011 års ändring inte hade påverkat KEF:s befogenheter.

44 Tyskland har förbundit sig att se till att KEF enbart grundar sina beräkningar på de kostnader som uppstått till följd av tillhandahållandet av den allmännyttiga tjänsten (2007 års beslut, punkt 379). Det är emellertid tillåtet med en liten vinst och en möjlighet till ett överskott som används för att främja nya medier.

45 Se punkterna 382 och 385 i 2007 års beslut.

46 Vid förhandlingen pekade kommissionen på den fortlöpande granskning som den är skyldig att göra enligt artikel 108.1 FEU och som den har gjort sedan 2007 års beslut antogs. Kommissionen underströk att den hittills inte hade hittat någon ändring som föranlett en ny prövning av om systemet för finansiering av de tyska public service-företagen är förenligt med den inre marknaden.

47 Bundesverfassungsgericht (Författningsdomstolen) bekräftade i ett beslut av den 22 augusti 2012 att det räckte att inneha en persondator med internetuppkoppling, där man kunde ta emot public service-företagens program, för att det skulle föreligga en avgiftsskyldighet (mål 1 BvR 199/11).

48 Denna förutsebara utökning av mängden utrustning som gav upphov till avgiftsskyldighet hade emellertid enligt den strikta tolkningen av de tidigare reglerna i praktiken försvårat uppbörden av avgiften, eftersom det var förenat med betydande svårigheter att kontrollera innehav av sådan utrustning.

64. Syftet med ändringen var även att förenkla hanteringen av uppbörden av avgiften. Enligt vad som framgår av yttrandena i målet hade mängden betalningsförseningar ökat när det system som byggde på innehav av mottagare fortfarande gällde.

65. Mot bakgrund av detta anser jag att den ändring som införts genom delstatslagen inte har en sådan kvalitativ eller kvantitativ betydelse att den kan anses utgöra en sådan väsentlig ändring i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004, jämförd med artikel 1 c i förordning nr 659/1999, som kommissionen skulle ha underrättats om.

### *B. Avgiften som hjälp för att upprätta en konkurrerande överföringsväg (DVB T2-monopol) som inte får användas av utländska kanaler (den första delen av den andra tolkningsfrågan)*

#### *1. Sammanfattning av parternas argument*

66. I sitt skriftliga yttrande har SWR påpekat att den tekniska tillgängligheten till den allmänna tjänsten har ett nära samband med radio- och tv-företagens allmännyttiga uppdrag. SWR anser inte att överföringssystemet DVB-T2 skulle skapa ett monopol till förmån för public service-företagen, eftersom 26 av 40 kanaler skulle vara tillgängliga för konkurrenterna. Under alla förhållande skulle ett utvecklande av systemet inte innebära en sådan fördel som avses i artikel 107 FEUF eller diskriminera utländska operatörer, eftersom dess funktioner till sin natur innebär att utsändning sker i hela det territorium för vilket radio- och tv-sändningar säkerställs.

67. Den tyska regeringen instämmer med SWR:s argument, men den har i första hand påpekat att införandet av det digitala markbundna överföringssystemet DVB-T2 saknar relevans för att bedöma avgiftsändringen mot bakgrund av reglerna om statligt stöd i FEU-fördraget.

68. Kommissionen förstår inte heller hur användningen av intäkter från radio- och tv-avgiften till investeringar i ny teknik skulle kunna skapa ett monopol inom området digital markbunden television DVB-T2, och den har lämnat uppgifter som visar att systemet kommer vara tillgängligt för privata operatörer. Kommissionen anser att public service-företagens investeringar utgör kostnader som är knutna till genomförandet av deras allmännyttiga uppdrag. Vidare hänvisar kommissionen till punkt 74 i meddelandet om radio och tv i allmänhetens tjänst, där det uttryckligen nämns att det i undantagsfall får skapas finansiella reserver för omfattande tekniska investeringar som är nödvändiga för att utföra de allmännyttiga uppgifterna. Kommissionen anser därför att dessa investeringar är förenliga med artikel 106.2 FEUF.

69. Den svenska regeringen har inte uttalat sig beträffande denna fråga.

#### *2. Bedömning*

70. Genom den första delen av den andra tolkningsfrågan tycks den hänskjutande domstolen vilja få klarlagt om avgiften, så som den har utformats i delstatslagen, är oförenlig med artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, på grund av att intäkterna från den används för att underlätta övergången från systemet för digital överföring av DVB-T-signaler till ett mer avancerat system (DVB-T2), från vilket kanaler i andra medlemsstater skulle vara utestängda.

71. Jag instämmer med kritiken från de parter som har lämnat skriftliga yttranden när det gäller frågans relevans och det sätt på vilket den har formulerats, eftersom den inte med tillräcklig klarhet redogör för de tillämpliga bestämmelserna. Denna omständighet gör att det är omöjligt att klarlägga huruvida delstatslagen i detta avseende är förenlig med unionsrätten.

72. I andra hand anser jag att frågan bygger på vaga och otillräckligt kontrollerade premisser. Den hänskjutande domstolen betecknar till exempel tekniken DVB-T2 som ett monopol, men den tekniken är öppen för offentliga och privata radio- och tv-företag, vilket innebär att de tyska public service-företagen inte befinner sig i en gynnad ställning i förhållande till de privata.

73. Vid övergången till den nya tekniken DVB-T2 är det de behöriga myndigheterna (och inte radio- och tv-företagen) som fattar beslut om överföringskapacitet och planering av sändningsområden. Oavsett vilka ändringar som gjorts av den avgiftsgrundande händelsen, har dessa såsom kommissionen har påpekat inget att göra med att antalet tillgängliga frekvenser skulle begränsas genom dessa bestämmelser, i Tyskland och i andra medlemsstater.

74. Att intäkterna från avgiften används för att public service-företagen ska få tillgång till tekniken DVB-T2 innebär inte i sig att delstatslagen blir ogiltig och det utgör inte nödvändigtvis ett statligt stöd som är oförenligt med FEUF. Som jag redovisat i svaret på den första tolkningsfrågan bör KEF göra en analys av kostnader och investeringar (bland annat de som är knutna till tekniska förbättringar, som DVB-T2), för att klarlägga vilka som motiveras av utförandet av de allmännyttiga uppgifter som tilldelats de företag som står under deras kontroll. [49]

75. Även om det antas att domstolen skulle kunna lämna bedömningsunderlag till den hänskjutande domstolen rörande frågan huruvida de intäkter från avgiften som används för att införa systemet DVB-T2 ska kvalificeras som statligt stöd, saknar dessa förklaringar följaktligen intresse för bedömningen av huruvida delstatslagen är förenlig med unionsrätten.

### *C. Förfarandet för administrativ utmätning av obetalda avgifter som ett nytt stöd (den andra tolkningsfrågans andra del och den tredje tolkningsfrågan)*

#### *1. Sammanfattning av parternas argument*

76. SWR och den tyska regeringen har påpekat att de regionala radio- och tv-företagen när de uppbär radio- och tv-avgiften, även genom utmätning, utför den allmännyttiga uppgift som de har tilldelats i lag och att de handlar som offentligrättsliga organ (det vill säga som delar av den indirekta statsförvaltningen), vilket skiljer dem från privata operatörer.

77. De har framhållit att användningen av administrativ utmätning av skulder för obetalda radio- och tv-avgifter var en av de aspekter som kommissionen bedömde inom ramen för 2007 års beslut.

78. Den tyska regeringen har också anfört att såväl finansieringen av radio och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst som den avgiftsgrundande händelsen och förfarandet för uppbörd av den faller inom medlemsstaternas behörighetsområde.

79. Kommissionen anser att möjligheten för public service-företagen att själva utfärda utmätningsbeslut innebär en förmån i förhållande till de privata aktörerna. I den mån denna förmån utgör en del av den ersättning som public service-företagen erhåller för att de utför den allmännyttiga uppgiften, är den dock förenlig med reglerna om statligt stöd. [50] Den skulle kunna betecknas som en rätt som är accessorisk till den allmännyttiga uppgiften att tillhandahålla radio- och tv-sändningar och anses utgöra en del av det befintliga stödet, såsom angavs i 2007 års beslut.

80. Den svenska regeringen har inte heller yttrat sig rörande denna fråga.

49 Under alla förhållanden ankommer det på kommissionen att undersöka huruvida de allmänna medel som anslagits för att införa systemet DVB-T2 är förenligt eller inte, vilket är en annan fråga som kräver en ingående analys. Detta gjordes tidigare i samband med införandet av digitala markbundna tv-sändningar i Berlin-Brandenburg, vilket jag hänvisat till i fotnot 21.

50 Den har hänvisat till dom av den 16 april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

*2. Bedömning*

81. Den tredje tolkningsfrågan har anknytning till den andra delen av den andra frågan. Båda rör systemet för administrativ utmätning av obetalda avgifter. Jag ska därför bedöma dem tillsammans.

82. Domstolen har tidigare haft tillfälle, om än i förbigående, att behandla en fråga om systemet för administrativ utmätning av obetalda radio- och tv-avgifter, och den slog då fast att de organ som fick använda sig av sådan utmätning har myndighetsbefogenheter.[51] Att det målet rörde offentlig upphandling hindrar inte att denna slutsats kan tillämpas i förevarande mål.

83. Visserligen kan en sådan åtgärd, enligt domen Trapeza Eurobank Ergasias,[52] som kommissionen har hänvisat till, anses utgöra en förmån i förhållande till andra privata konkurrenter. Det ska emellertid erinras om att avgiften bara används för att finansiera den allmännyttiga uppgift som public service-företagen har anförtrotts och inte affärsverksamheten. Följaktligen säkerställer en utmätning där företaget självt fattar utmätningsbeslut en uppbörd av de medel som är nödvändiga för att utföra denna uppgift, i enlighet med vad som föreskrivs i lag.

84. Om avgiften, som den hänskjutande domstolen har gjort gällande, till sin karaktär liknar en skatt, är det inte ologiskt att använda sig av samma instrument (för utmätning) för att driva in avgiften som det som används för att driva in skatt. Genom att de har karaktären av myndighetsbefogenheter är såväl den frivilliga uppbörden som utmätningen förbundna med säkerställandet av tillhandahållandet av radio och tv i allmänhetens tjänst. Utmätningssystemet bidrar även till att göra uppbörden mer effektiv.

85. Under alla förhållanden är det avgörande argumentet för att besvara denna fråga, vad beträffar den offentliga stödordningen, att kommissionen (såsom SWR och den tyska regeringen har påpekat) redan i 2007 års beslut beaktade att det förelåg en förmån genom att obetalda avgifter fick mätas ut genom ett verkställighetsförfarande av administrativ karaktär.

86. Kommissionen angav i det beslutet att radio- och tv-företagen hade getts rätt att uppbära avgiften direkt, även genom ett administrativt utmätningssystem.[53] Denna bedömning gjorde att de intäkter som erhölls på det sättet kunde anses stå under offentlig kontroll och att de därmed hade karaktären av statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.[54]

87. Eftersom delstatslagen inte har förändrat något i detta avseende utan har behållit det system för administrativ utmätning som föreskrevs i den tidigare lagstiftningen, omfattas den av 2007 års beslut.

88. Vidare kan skillnaden i behandling mellan offentliga och privata radio- och tv-företag, i detta avseende, inte bedömas isolerat, utan det måste ske inom ramen för den uppsättning rättigheter och skyldigheter som enligt lag gäller för dessa båda kategorier av företag. Public service-företag har vissa begränsningar på grund av att de ska uppfylla sina allmännyttiga uppgifter, och dessa begränsningar gäller inte för de privata operatörerna. Å andra sidan finns det inget som hindrar att de åtnjuter befogenheter som de privata operatörerna inte har, vilka i efterhand får prövas av domstol.

89. Skillnaden i rättslig ställning kan motivera att det vid uppbörd av en avgift av offentligrättslig art används instrument av administrativ karaktär för att mäta ut obetalda avgifter.

51 Dom av den 13 december 2007, Bayerischer Rundfunk m.fl. (C-337/06, EU:C:2007:786), punkt 44.

52 Dom av den 16 april 2015 (C-690/13, EU:C:2015:235), punkt 29: ”Artikel 87.1 EG ska tolkas så, att sådana förmåner som de som är i fråga i det nationella målet, som innebär att en bank förfogar över rätten att … begära tvångsexekution på grundval av enbart en privaträttslig handling … omfattas av tillämpningsområdet för nämnda bestämmelse.”

53 2007 års beslut, punkterna 144 och 145.

54 2007 års beslut, punkt 150.

## V. Förslag till avgörande

90. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska avvisa den första delen av den andra tolkningsfrågan och att den ska lämna följande svar till Landgericht Tübingen (regionaldomstolen i Tübingen) beträffande de tre första tolkningsfrågorna:

”1) Delstaten Baden-Württembergs lag av den 18 oktober 2011 om giltigheten av statsfördraget avseende radio- och tv-avgift av den 17 december 2010, genom vilken den avgiftsgrundande händelsen för radio- och tv-avgiften ändras från innehav av mottagarutrustning till innehav av en bostad

– utgör inte en ändring av ett befintligt stöd, i den mening som avses i artikel 4.1 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].

– Den skapar således inte något nytt stöd, i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999, som kommissionen skulle ha underrättats om enligt artikel 108.3 FEUF och som hade krävt godkännande av kommissionen.

2) Artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF utgör inte hinder för en nationell lagstiftning såsom delstaten Baden-Württembergs ovannämnda lag, vilken gör det möjligt för public service-företag som finansieras med hjälp av en radio- och tv-avgift att själva meddela utmätningsbeslut och verkställa dem för att driva in obetalda avgifter, utan att behöva använda sig av det ordinära domstolsförfarandet.”