Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 26. september 2018 [1]

Sag C-492/17

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Landgericht Tübingen (den regionale appeldomstol i Tübingen, Tyskland))

»Præjudicielt spørgsmål – statsstøtte – en medlemsstats lovgivning, hvorefter samtlige voksne, som er i besiddelse af en bolig på nationalt område, forpligtes til at betale et bidrag til de offentlige radio- og TV-virksomheder«

1. De tjenesteydelser, som public service-radio- og TV-selskaberne leverer i Tyskland, opfylder det forfatningsmæssige mandat i § 5 i Grundgesetz (den tyske grundlov) vedrørende kunstnerisk og videnskabelig mediefrihed. Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) har fortolket denne bestemmelse således, at den indfører en pligt til ved leveringen af sådanne tjenesteydelser at garantere, at disse er upartiske, og at programmernes indhold er mangfoldigt, objektivt og balanceret [2].

2. Eftersom delstaterne (Länder) har den lovgivningsmæssige kompetence på området for public service-radio- og TV-virksomhed, reguleres såvel oprettelsen og forvaltningen af public service-radio- og TV-selskaber som leveringen af deres tjenesteydelser på landsplan af en række aftaler indgået mellem delstaterne. Det fremgår af disse statsaftaler, at public service-selskaberne (ARD og ZDF på nationalt plan [3] og andre, såsom SWR [4], på regionalt plan) finansieres af indtægter, som i det væsentlige hidrører fra tre kilder: radio- og TV-bidraget (som er genstand for den foreliggende sag) [5], salg af reklameplads og øvrige erhvervsmæssige aktiviteter.

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Dom af 24.2.1961 (BVerfGE 12, 205-1. Rundfunkentscheidung, præmis 182).

3 – Akronymer for de to største public service-TV-kanaler i Tyskland. Bogstaverne ARD står for »Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland« (sammenslutning af regionale, offentligretlige radio- og TV-selskaber), mens ZDF står for »Zweites Deutsches Fernsehen« (den anden tyske TV-station).

4 – »Südwestrundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts« (public service-radio- og TV-selskab i Sydvesttyskland, offentligretligt selskab, herefter »SWR«).

5 – Jeg anvender termen »bidrag« som betegnelse for »Rundfunkbeitrag«, som har været i kraft siden 2013. Frem til dette tidspunkt havde den tyske lovgivning anvendt betegnelsen »Rundfunkgebühr«, dvs. radio- og TV-licens. SWR's repræsentant har imidlertid forklaret på retsmødet, at radio- og TV-licensen under den tidligere lovgivning havde samme retlige karakter som det nuværende bidrag, eftersom den blev opkrævet for *muligheden* for at modtage public service-radio og-TV, og ikke for den *reelle modtagelse* heraf.

3. I 2007 fastslog Kommissionen[6], at metoden til finansiering af tysk public service radio- og TV-virksomhed kunne kvalificeres som en »eksisterende støtte« i den forstand, hvori udtrykket var anvendt i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 659/1999[7]. I sin afgørelse fra 2007 fandt Kommissionen imidlertid visse elementer, som gjorde metoden uforenelig med det indre marked, hvorfor den pålagde den tyske regering at iværksætte en række foranstaltninger, hvilket blev gjort. Ingen af foranstaltningerne havde betydning for det bidrag (tidligere licens), som er genstand for den foreliggende præjudicielle sag.

4. I 2013 trådte en ændring af denne finansieringsmetode i kraft: Grundlæggende var afgiften indtil da blevet opkrævet for besiddelsen af hver enkelt radio- og TV-modtager inden for en boligs rammer, mens det efter det pågældende tidspunkt er tilstrækkeligt at være i besiddelse af en bolig som ejer eller lejer[8].

5. Det nye kriterium for beregning af bidraget er blevet anfægtet ved flere forskellige tyske retsinstanser[9], heriblandt Landgericht Tübingen (den regionale appeldomstol i Tübingen, Tyskland), som over for Domstolen har rejst tvivl om bidragets forenelighed med EU-retten.

6. Dette forslag til afgørelse vil på Domstolens opfordring være begrænset til en vurdering af de præjudicielle spørgsmål, der vedrører statsstøtte.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Protokol nr. 29, der er knyttet som bilag til TEUF

7. Medlemsstaternes offentlige radio- og TV-virksomhed spiller en afgørende rolle i forbindelse med de demokratiske, sociale og kulturelle behov i de enkelte samfund og med nødvendigheden af at bevare mediepluralisme, således som det bemærkes i første betragtning til protokol nr. 29 om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, der er knyttet som bilag til TEUF ved Amsterdamtraktaten[10], og som har følgende ordlyd:

»Traktaternes bestemmelser griber ikke ind i medlemsstaternes beføjelse til at finansiere public service radio- og tv-virksomhed, for så vidt finansieringen ydes til radio- og fjernsynsforetagender, så disse kan opfylde deres public service-opgaver som pålagt dem, defineret og tilrettelagt af de enkelte medlemsstater, og denne finansiering ikke ændrer handels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser, idet der tages hensyn til opfyldelsen af disse public service-opgaver.«

6 – C(2007) 1761 final. Statsstøtte E/2005 (ex CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 og CP 195/2004) – Financing of public service broadcasters in Germany (herefter »afgørelsen fra 2007«), som alene findes i engelsk og tysk udgave, punkt 200-216.

7 – Rådets forordning (EF) af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 [nu artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1). Forordningen er blevet erstattet af Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13.7.2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2015, L 248, s. 9), som ikke finder tidsmæssig anvendelse på den foreliggende sag.

8 – Bidraget opkræves ligeledes fra erhvervsdrivende ud fra flere forskellige faktorer (forretningslokaler og køretøjer, der anvendes erhvervsmæssigt). Eftersom sagerne ved den forelæggende ret ikke involverer nogen erhvervsdrivende, vil jeg alene beskæftige mig med det bidrag, der opkræves fra fysiske personer, som er boligejere.

9 – Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) tog stilling hertil i dom af 18.3.2016. Bundesvefassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager) har i dom af 18.7.2018 (sag 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17) fastslået, at ændringen af bidraget er i overensstemmelse med den tyske grundlov, med undtagelse af, hvad der vedrører fritidsboliger.

10 – EFT 1997, C 340, s. 109. Dette er årsagen til, at den ligeledes benævnes »Amsterdamprotokollen«.

2. Forordning nr. 659/1999

8. Artikel 1 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

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

b) »eksisterende støtte«

i) […] enhver form for støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden

ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet

[…]

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

[…]

f) »ulovlig støtte« ny støtte, der er gennemført i strid med [EUF-]traktatens artikel 93, stk. 3

[…]«

3. Forordning (EF) nr. 794/2004[11]

9. Følgende fremgår af fjerde betragtning:»(4) Af hensyn til retssikkerheden bør det præciseres, at mindre forøgelser på indtil 20% af en støtteordnings oprindelige budget, navnlig for at tage hensyn til inflationen, ikke behøver at blive anmeldt til Kommissionen, idet de sandsynligvis ikke vil påvirke Kommissionens oprindelige vurdering af ordningens forenelighed, forudsat at støtteordningens øvrige betingelser forbliver uændrede.«

10. Det hedder i artikel 4:

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

[…]«

11 – Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 (EUT 2004, L 140, s. 1).

4. Kommissionens meddelelse om statsstøttereglernes anvendelse på public service radio- og TV-virksomhed [12]

11. Det fremgår af punkt 21:

»Det er kun virkningerne af den offentlige finansiering, der er afgørende for vurderingen af statsstøtteelementet efter artikel [107, stk. 1], ikke finansieringens formål. Public service radio- og tv-virksomhed finansieres normalt over statsbudgettet eller gennem en licensafgift. […] Sådanne finansielle foranstaltninger kan normalt tilskrives de offentlige myndigheder og involverer overførsel af statsmidler […]«

B. Tysk ret

12. Af de aftaler, der er indgået mellem delstaterne på området for public service-radio- og TV-virksomhed, har følgende betydning for den foreliggende sag: a) statsaftalen mellem de tyske delstater om radio og TV-spredning [13], b) statsaftalen om radio- og TV-finansiering [14], og c) statsaftalen vedrørende radio- og TV-bidrag [15].

1. Statsaftalen om radio- og TV-spredning

13. I §§ 12-14 fastlægges de grundlæggende principper for finansiering af public service-radio- og TV-virksomhed i Tyskland. Finansieringen skal gøre det muligt for public service-radio- og TV-selskaber at opfylde deres forfatnings- og lovmæssige opgaver, herunder navnlig at sikre opretholdelsen og udviklingen heraf.

14. I § 13 opregnes finansieringens tre grundpiller (radio- og tv-bidrag, reklameindtægter og andre indtægter), idet det understreges, at bidraget skal udgøre den primære indtægtskilde.

15. Der oprettes en kommission for undersøgelse og fastsættelse af public service-radio- og tv-selskabernes finansieringsbehov [16]. Disse behov beregnes i henhold til § 14 ud fra principper om økonomi og effektivitet, herunder mulighederne for rationalisering, på grundlag af public service-selskabernes egne prognoser.

16. For så vidt angår fastsættelsen af bidragets størrelse henviser § 14, stk. 4, til statsaftalen om radio- og tv-bidrag.

2. Delstatsloven vedrørende radio- og tv-bidrag [17]

17. Eftersom det påhviler de enkelte delstater at gennemføre de nævnte statsaftaler i deres lovgivning, skal der henvises til Baden-Württenbergs delstatslov, hvis forenelighed med EU-retten den forelæggende ret har rejst tvivl om.

12 – EFT 2009, C 257, s. 1 (herefter »meddelelsen fra 2009«).

13 – »Rundfunkstaatsvertrag«, som indeholder de grundlæggende regler om det dobbelte radio- og TV-system i Tyskland, og hvis seneste (21.) ændring blev vedtaget den 18.12.2017 og trådte i kraft den 25.5.2018 (herefter »statsaftalen om radio- og TV-spredning«).

14 – »Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag« af 31.8.1991, senest ændret ved den 20. ændring af delstaternes aftaler vedrørende public service-radio- og TV-virksomhed af 8.12.2016 – 16.12.2016.

15 – »Rundfunkbeitragsstaatsvertrag«, hvis gældende udgave er fra den 15.12.2010, senest ændret i 2017, herefter »statsaftalen om radio- og TV-bidrag«.

16 – »Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten« (herefter »KEF«).

17 – Lov af 18.10.2011 om gennemførelse af statsaftalen vedrørende radio- og tv-bidrag af 17.12.2010 (»Baden-württembergisches Gesetz vom 18.10.2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RdFunkBeitrStVBW) vom 17. Dezember 2010«), senest ændret ved § 4 i den 19. statsaftaleændring vedrørende radio- og tv-spredning af 3.12.2015 (lov af 23.2.2016, GBl., s. 126 ff., navnlig s. 129). Herefter »delstatsloven«.

18. § 1 har følgende ordlyd:

»Radio- og tv-bidraget har til formål at sikre en passende finansiering af public service radio- og tv-virksomhed som omhandlet i § 12, stk. 1, i [statsaftalen om radio og tv-spredning], og af de opgaver, der er fastsat i samme statsaftales § 40.«

19. § 2 bestemmer:

»1. I den private sektor opkræves et radio- og tv-bidrag for hver bolig, som skal betales af boligens indehaver (den bidragspligtige).

2. Ved indehaver af en bolig forstås enhver myndig person, som er bosiddende heri. Som indehaver af en bolig betragtes enhver, der:

1. har sin bopæl registreret på boligen i henhold til bestemmelserne på folkeregisterområdet, eller

2. står opført som lejer i en lejeaftale vedrørende den pågældende bolig.

[…]«

20. Det foreskrives i § 10, at indtægterne fra opkrævningen af radio- og TV-bidraget primært hjemfalder til det regionale radio- og TV-selskab på det sted, hvor boligen er beliggende.

21. Det fremgår ligeledes af § 10:

»[…]

(5) Størrelsen af de ubetalte radio- og tv-bidrag fastsættes af det regionale radio- og tv-selskab […]

(6) De udstedte opgørelser over ubetalte radio- og tv-bidrag opkræves ved hjælp af processen for fuldbyrdelse af administrative afgørelser […]«

3. Delstaten Baden-Württenbergs lov om fuldbyrdelse af administrative afgørelser[18]

22. Inddrivelsen af fordringer til de offentlige forvaltninger reguleres i Tyskland af delstatslovene. §§ 13 og 14 i delstaten Baden-Württenbergs lov omhandler henholdsvis de retsakter og begreber, der kan lægges til grund for inddrivelsen af skyldige beløb til de offentlige forvaltninger, og de nødvendige formelle krav. Det er et ufravigeligt krav, at der fremsættes et forudgående påkrav med en frist på minimum en uge til at foretage frivillig indbetaling.

23. I § 15, som omhandler inddrivelse af fordringer ved hjælp af den administrative fuldbyrdelsesprocedure, henvises der i det væsentlige til bestemmelserne i Abgabenordnung (den almindelige skattelov). Disse bestemmelser finder tilsvarende anvendelse, dog med den forskel, at det ikke er en foged, der inddriver fordringen, men derimod den kompetente myndighed[19].

18 – Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg af 12.3.1974.

19 – I henhold til § 15a har forvaltningerne imidlertid mulighed for at foretage civilretlig tvangsfuldbyrdelse.

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

24. Skyldnerne i de sager, der skal pådømmes af retten i første instans, er bidragspligtige personer, som ikke har indbetalt bidraget, eller som kun delvist har indbetalt det, i forskellige perioder i tidsrummet fra 2013 til slutningen af 2016.

25. I 2015 og 2016 udstedte SWR på grundlag af sine egne opgørelser tvangsfuldbyrdelsesdokumenter, som stort set altid beløb sig til flere hundrede euro, til hver enkelt af skyldnerne, hvorved de blev pålagt at betale bidraget med tillæg af rykkergebyr og gebyr for for sen betaling.

26. Skyldnerne nægtede at betale under henvisning til, at den nye regulering efter deres opfattelse ikke var i overensstemmelse med bl.a. artikel 108 TEUF. Det var deres opfattelse: a) at ændringen af den bidragsudløsende omstændighed var væsentlig, hvorfor Kommissionen skulle have været underrettet herom, inden den trådte i kraft, b) at formålet med bidraget var at finansiere et monopol på transmissionssystemet DVB-T2 til jordbaseret, digitalt TV, som udelukker udenlandske udbydere, og c) at ordningen med tvangsinddrivelse af ubetalte bidrag ved administrativ beføjelse udgør en anden støtte, som er uforenelig med artikel 107 TEUF, for så vidt som den fritager public service-radio- og TV-selskaberne fra at anvende den almindelige tvangsfuldbyrdelsesprocedure.

27. Amtsgericht Tübingen (byretten i Tübingen, Tyskland) udsatte tre af disse tvangsfuldbyrdelsesprocedurer som følge af de af skyldnerne anlagte søgsmål. I de øvrige tre sager frifandt de kompetente retter i byerne Reutlingen og Calw SWR i de af de pågældende skyldnere anlagte søgsmål.

28. Disse afgørelser blev alle appelleret til Landgericht Tübingen (den regionale appeldomstol i Tübingen, Tyskland). I tre af sagerne bestred SWR indstillingen af de nævnte procedurer. I de øvrige tre sager anfægtede skyldnerne forkastelsen af deres påstande.

29. For så vidt angår de spørgsmål, som jeg vil behandle i dette forslag til afgørelse, har den forelæggende ret for det første bemærket, at bidraget alene tilfalder public service-radio- og TV-selskaberne, navnlig ZDF og SWR. Eftersom det ikke er frivilligt, ikke er underlagt nogen betingelser og ikke indebærer nogen form for modydelse, svarer bidraget til en afgift og udgør på grund af sin normative karakter en statsstøtte [20].

30. Efter den forelæggende rets opfattelse har lovændringen vedrørende den bidragsudløsende omstændighed (tidligere besiddelsen af en modtager, nu besiddelsen af en bolig) udgjort en væsentlig ændring siden den 1. januar 2013, hvorom Kommissionen skulle have været underrettet i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF. Under alle omstændigheder er den støtte, der opnås ved denne ændring, uforenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, TEUF.

31. For det andet er bidraget i strid med EU-retten, eftersom en del af de opnåede indtægter anvendes til at implementere et transmissionssystem til jordbaseret, digitalt TV, DVB-T2, under monopol, hvorfra radio- og TV-udbydere i andre medlemsstater udelukkes. Situationen kan efter den forelæggende rets opfattelse sammenlignes med den situation, der gav anledning til dom af 15. september 2011 i sagen Tyskland mod Kommissionen vedrørende overgangen fra analog til digital teknologi [21].

20 – Den forelæggende ret har i denne forbindelse henvist til dom af 15.9.2011, Tyskland mod Kommissionen (C-544/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:584).

21 – Sag C-544/09 P, ikke trykt i Sml. (EU:C:2011:584). Domstolen forkastede den af Tyskland iværksatte appel af Rettens dom af 6.10.2009, Tyskland mod Kommissionen (T-21/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:387). Ved sidstnævnte dom havde Retten bekræftet gyldigheden af Kommissionens beslutning af 9.11.2005 om Forbundsrepublikken Tysklands statsstøtte til fordel for indførelse af digitalt jordbaseret tv (DVB-T) i Berlin-Brandenburg [meddelt med nr. K(2005) 3903] (EUT 2006, L 200, s. 14), hvorved støtten blev erklæret uforenelig med det indre marked.

32. Der er endvidere tale om en afgift, som er knyttet til et formål, eftersom antallet af bidragspligtige er udvidet til at omfatte hele den voksne befolkning, hvilket har medført en væsentlig forøgelse af indtægterne på ca. 700 mio. EUR om året. Kort sagt udgør den nye regulering en ulovlig statsstøtte, for så vidt som de offentlige og private selskabers virksomhed via DVB-T2 finansieres over afgiften.

33. For det tredje er det den forelæggende rets opfattelse, at public service-radio- og TV-selskaberne nyder godt af en anden form for statsstøtte, for så vidt som de har tilladelse til at udstede deres egne tvangsfuldbyrdelsesdokumenter med henblik på inddrivelse af ubetalte bidrag. Den offentligretlige fuldbyrdelsesmekanisme, der både er hurtigere og mere effektiv og økonomisk end den ordinære fuldbyrdelsesprocedure, som forvaltningerne ikke behøver at anvende, indebærer en reduktion af fuldbyrdelsesomkostningerne.

34. Under disse omstændigheder har Landgericht Tübingen (den regionale appeldomstol i Tübingen) forelagt Domstolen syv præjudicielle spørgsmål, hvoraf kun de tre første gengives af de ovenfor nævnte årsager:

»1) Er den nationale lov for Baden-Württemberg af 18. oktober 2011 vedrørende anvendelsen af statsaftalen vedrørende radio- og tv-bidrag […] af 17. december 2010, senest ændret ved artikel 4 i den 19. statsaftaleændring vedrørende radio- og tv-virksomhed af 3. december 2015 […], uforenelig med EU-retten, eftersom det bidrag, der i henhold til loven siden den 1. januar 2013 ubetinget er blevet opkrævet af enhver voksen, som er bosat i Bundesland Baden-Württemberg, til fordel [for] radio- og TV-virksomhederne SWR og ZDF, udgør støtte, der er i strid med EU-retten og udelukkende er til fordel for disse offentligretlige radio- og TV-virksomheder i forhold til de private radio- og TV-virksomheder? Skal artikel 107 TEUF og 108 TEUF fortolkes således, at loven om radio- og TV-bidrag krævede Kommissionens godkendelse og i mangel heraf er ugyldig?

2) Skal artikel 107 TEUF og 108 TEUF fortolkes således, at de omfatter den bestemmelse i den nationale lov »RdFunkBeitrStVtrBW«, i henhold til hvilken enhver voksen, der bor i Bundesland Baden-Württemberg, ubetinget opkræves et bidrag, der udelukkende går til myndighedsrelaterede/offentligretlige radio- og TV-virksomheder, eftersom dette bidrag indebærer en støtte, der er i strid med EU-retten, og hvorved der sker teknisk udelukkelse af radio- og TV-virksomheder fra EU-medlemsstater, eftersom bidragene anvendes til at oprette en konkurrerende transmissionsvej (DVB-T2 – Monopol), som det ikke er hensigten, at udenlandske radio-og TV-virksomheder skal kunne anvende? Skal artikel 107 TEUF og 108 TEUF fortolkes således, at de ikke kun omfatter direkte økonomisk støtte, men også andre erhvervsmæssigt relevante privilegier (ret til at udstede tvangsfuldbyrdelsesdokumenter, beføjelse til at handle både som virksomhed og som myndighed, fortrinsstilling ved beregningen af gæld)?

3) Er det foreneligt med ligebehandlingsprincippet og forbuddet mod begunstigende støtte, når det følger af en national lov for Baden-Württemberg, at en tysk radio- og TV-virksomhed, der er organiseret i offentligretligt regi og udformet som en myndighed, men som samtidig også konkurrerer med private radio- og TV-virksomheder på reklamemarkedet, og som favoriseres i forhold til disse derved, at den ikke som de private konkurrenter behøver at rejse sager mod seerne ved de almindelige domstole med henblik på at få fuldbyrdet sine fordringer, men selv kan skaffe sig et grundlag uden domstolsintervention, som også berettiger til tvangsfuldbyrdelse?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

35. Forelæggelsesafgørelsen blev modtaget på Domstolens Justitskontor den 11. august 2017, og der er indgivet skriftlige indlæg af SWR, den tyske regering, den svenske regering og Kommissionen, hvis repræsentanter deltog på retsmødet, som blev afholdt den 4. juli 2018.

36. Parterne har under retsmødet udtalt sig om de specifikke spørgsmål, som Domstolen havde rejst: a) bevæggrundene for indførelsen af bidraget, b) stigningen i de opkrævede beløb som følge af lovændringen samt den omstændighed, at dette udelukkende anvendes til finansiering af public service radio- og TV-virksomhed, samt c) måden, hvorpå mekanismen til tvangsinddrivelse af ubetalte bidrag fungerer.

IV. Analyse

37. SWR og den tyske regering har i deres skriftlige indlæg gjort gældende, at den præjudicielle forelæggelse bør afvises helt eller delvist. Som følge af afgrænsningen af dette forslag til afgørelse, der således er begrænset til de ovenfor nævnte spørgsmål, vil jeg alene tage stilling til denne indsigelse i forbindelse med det andet spørgsmål.

A. Ændringen af radio- og TV-bidraget som en ny støtte (første præjudicielle spørgsmål)

1. Sammenfatning af parternes anbringender

38. Alle de parter, der har indgivet skriftlige indlæg, er enige om, at delstatsloven ikke ændrer væsentligt ved den støtte, der var genstand for afgørelsen fra 2007. Da den således ikke bør anses for en *ny* støtte, er det ikke nødvendigt at underrette Kommissionen.

39. SWR har med støtte fra den tyske regering anført, at de ved Domstolens praksis fastsatte betingelser for at kunne kræve, at der foretages underretning om foranstaltningen, ikke er opfyldt [22]. Således har der ikke fundet nogen ændring sted af: a) aktivitetsområdet for public service radio- og TV-virksomhed, b) modtagerne af bidraget, som fortsat alene tilfalder public service-selskaberne, c) finansieringskilden, idet kriteriet om muligheden for at modtage radio- og TV-programmer, og ikke den konkrete modtagelse heraf, opretholdes, samt d) bidragets størrelse. Ændringen af den udløsende omstændighed imødekommer behovet for at dæmme op for det stigende antal forsinkede betalinger og lette bevisbyrden i de talrige sager vedrørende manglende betaling.

40. Med udgangspunkt i den omstændighed, at finansieringsordningen for de tyske public service-radio- og TV-selskaber allerede blev kvalificeret som eksisterende støtte ved afgørelsen fra 2007, har den svenske regering anført, at det vil være formålstjenligt at analysere omfanget af den indførte ændring. Ændringen af metoden til opkrævning af bidraget er en ren administrativ ændring, som ikke påvirker ordningens grundbeskaffenhed. Der er således ikke tale om en ændring af en eksisterende støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004 og i meddelelsen fra 2009. Det fremgår under alle omstændigheder af protokol nr. 29, at bestemmelserne i TEUF ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan vedtage, hvordan denne public service-virksomhed skal finansieres.

41. Efter Kommissionens opfattelse bør indtægterne fra radio- og TV-bidraget kvalificeres som statsstøtte i henhold til punkt 142-151 i afgørelsen fra 2007, på samme måde som indtægterne fra den tidligere licens.

22 – SWR har henvist til dom af 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311).

42. Indtægterne er således fortsat reguleret af de ved lov fastsatte kriterier [23] til fordel for et offentligt organ af almen interesse, og opkrævningen, beregningen og anvendelsen heraf er underlagt statslig kontrol [24]. Der er kort sagt tale om en statslig finansiering eller en finansiering med offentlige midler [25].

43. Kommissionen er enig med SWR og den tyske regering i, at der ikke er sket en ændring af det forfulgte formål, fordelens art, kredsen af modtagere eller modtagernes virksomhed, retsgrundlaget eller radio- og TV-bidragets størrelse, men alene af beregningsparametrene (ikke længere modtagerapparatet, men boligen). Ændringen var begrundet i de teknologiske forandringer, herunder navnlig i mangedoblingen af de bærbare multimedieanordninger.

2. Bedømmelse

44. Selv om det første præjudicielle spørgsmål er opdelt i to, er det i virkeligheden tilstrækkeligt at tage stilling til, om Kommissionen skulle have været underrettet om den nye delstatslov, fordi den indebar en væsentlig ændring af den finansieringsordning, der blev godkendt (på bestemte betingelser) ved afgørelsen fra 2007.

45. Det følger af retspraksis, at ændringer i statsstøtteordninger kan vedrøre såvel eksisterende støtteordninger som oprindelige planer om påtænkt støtte, som Kommissionen er blevet underrettet om [26]. Det er i den foreliggende sag ikke blevet bestridt, at lovændringen i 2011 indebærer en ændring af en eksisterende støtte eller en i forvejen godkendt støtteordning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999.

46. Tvisten drejer sig derimod om, hvorvidt en sådan ændring er væsentlig eller af rent formel eller administrativ art. På grundlag af en sådan bedømmelse vil det være muligt at afgøre, om den nye foranstaltning er forenelig med fællesmarkedet [27] i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004.

47. Hvorvidt ændringen i en eksisterende støtte er af *mindre væsentlig* art og dermed ikke indebærer en underretningspligt, afhænger af, om ændringerne påvirker »de konstitutive elementer i de tidligere eksisterende ordninger« [28]. Der vil være tale om en »væsentlig ændring«, hvis en eller flere af disse grundlæggende elementer påvirkes, hvad enten de er af subjektiv [29], objektiv [30] eller midlertidig karakter [31].

23 – Jf. dom af 2.7.1974, Italien mod Kommissionen (173/73, EU:C:1974:71, præmis 16), samt Kommissionens beslutning i sag NN 88/98, Finansiering af en reklamefri, 24-timers nyhedskanal gennem BBC-licenser (EFT 2000, C 78, s. 6).

24 – Dom af 6.5.2000, Frankrig mod Ladbroke Racing og Kommissionen (C-83/98 P, EU:C:2000:248), og af 15.7.2004, Pearle m.fl. (C-345/02, EU:C:2004:448), herunder generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse af 11.3.2004 i sidstnævnte sag (EU:C:2004:145, punkt 67). Kommissionen har ligeledes henvist til sin beslutning i sag N 631/2001 vedrørende bidrag til fordel for BBC – Det Forenede Kongerige, og i sag E 2/2008 vedrørende finansieringen af ORF – Østrig.

25 – Kommissionen har i denne forbindelse henvist til dom af 5.10.2000, Kommissionen mod Frankrig (C-337/98, EU:C:2000:543).

26 – Dom af 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, præmis 46).

27 – For så vidt angår begrebet ændring i eksisterende støtte henvises til generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Carrefour Hypermarchés m.fl. (C-510/16, EU:C:2017:929, punkt 51-56).

28 – Med generaladvokat Trabucchis ord i forslag til afgørelse Van der Hulst (51/74, EU:C:1974:134, punkt 7).

29 – F.eks. en relevant udvidelse af kredsen af modtagere af støtten.

30 – F.eks. når der sker en påvirkning af de ved ordningen indførte fordele eller deres beskaffenhed samt af størrelsen heraf eller af den begunstigede erhvervsmæssige virksomhed. Jf. dom af 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, præmis 29).

31 – F.eks. en udvidelse af den periode, hvor retten til støtten indtræder, eller en tidsmæssig udvidelse af en allerede tildelt støtte. Jf. dom af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen (C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 92-94), og af 26.10.2016, DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, præmis 58 og 59).

48. Når der er tale om eksisterende støtte fra før TEUF's ikrafttrædelse, skal ændringens betydning vurderes ud fra selve støttens karakter og dens nærmere vilkår og grænser [32]. Når støtten, uanset om den er eksisterende eller ej [33], har været genstand for en forudgående vurdering og godkendelse af Kommissionen, sådan som det er tilfældet i den foreliggende sag, er det imidlertid dennes afgørelse, der skal anvendes som kriterium [34].

49. Ud fra disse forudsætninger mener jeg ikke, at den ændring, der er gennemført ved delstatsloven, kan anses for en væsentlig ændring af den forudgående ordning.

50. Ændringen påvirker finansieringen af en tjeneste af almen økonomisk interesse (public service-radio- og TV-virksomhed i Tyskland), for hvilken sondringen mellem eksisterende og nye støtteordninger ligeledes gælder [35]. Dette er årsagen til, at Kommissionen i afgørelsen fra 2007 undersøgte såvel tilstedeværelsen af en fordel i forbindelse med finansieringen af den pågældende public service-virksomhed ved hjælp af den (daværende) licens, i lyset af kriterierne fra Domstolens Altmark-praksis [36], som dens forenelighed med det indre marked i henhold til artikel 106, stk. 2, TEUF.

51. Jeg erindrer om, at den ændring, der blev gennemført ved delstatsloven, bestod i at erstatte besiddelsen af et apparat til modtagelse af de signaler, der udsendes af de tyske radio- og TV-selskaber, med den blotte besiddelse af en bolig, hvori der bor en myndig person, som udløsende omstændighed for pligten til at betale bidraget. Reglen er således »én bolig, ét bidrag«.

52. Det fremgår af de forhåndenværende oplysninger, at ændringen ikke har haft nogen indvirkning på modtagerne af støtten, som fortsat er public service-radio- og TV-selskaberne. Den har derimod haft indvirkning på de bidragspligtige personer, eftersom pligten er udvidet til boligejerne, som ikke nødvendigvis var bidragspligtige tidligere.

53. Endvidere forbliver de tidsmæssige elementer intakte, for så længe det tidligere nævnte forfatningsmæssige mandat [37] består, skal de offentlige myndigheder sørge for, at radio- og TV-selskaberne råder over de nødvendige midler til at opfylde deres opgave.

54. For så vidt angår de objektive elementer sker der hverken nogen ændring af formålet med foranstaltningen (finansiering af public service-virksomhed) eller af kredsen af støttede aktiviteter. Som nævnt ovenfor er ændringen begrænset til en erstatning af besiddelsen af et apparat med besiddelsen af en bolig.

32 – Dom af 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, præmis 28).

33 – Dom af 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, præmis 46 og 47).

34 – Dette fremgår bl.a. af dom af 25.10.2017, Kommissionen mod Italien (C-467/15 P, EU:C:2017:799, præmis 37-44), og af 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, præmis 28-41).

35 – Dom af 15.3.1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, præmis 17 og 18).

36 – Dom af 24.7.2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) (herefter »Domstolens Altmark-praksis«). Jf. punkt 157-169 i afgørelsen fra 2007.

37 – Punkt 1 i dette forslag til afgørelse.

55. Denne ændring kan i teorien indebære en udvidelse af antallet af bidragspligtige og dermed en stigning i de indtægter, som radio- og tv-selskaberne modtager herfra. Det lader imidlertid ikke til, at dette har været tilfældet i praksis. Kommissionen har gengivet de af KEF offentliggjorte tal [38], ifølge hvilke de pågældende indtægter har været stabile i perioden fra 2009 (dvs. inden lovændringen) til 2016 [39].

56. Under alle omstændigheder afhænger det beløb, som de offentlige radio- og TV-selskaber modtager, ikke udelukkende af bidragets generelle opkrævning [40]. Blandt de elementer, der har betydning ved fastlæggelsen af størrelsen af disse selskabers endelige indtægt fra bidraget, skal nævnes KEF's mellemkomst, idet denne kommission kontrollerer og beregner public service-radio- og TV-selskabernes finansieringsbehov [41]. KEF's rapporter danner grundlag for delstatsparlamenternes og -regeringernes formelle beslutninger i forbindelse med fastsættelsen af bidragets størrelse [42].

57. Det bemærkes således, at det hverken er stigningen i antallet af bidragspligtige eller den stigning i det endelige opkrævede beløb, som (angiveligt) følger heraf, der er relevant ved bedømmelsen af, om foranstaltningen er *ny* i den ovennævnte forstand. Uanset hvordan opkrævningen finder sted, fastsættes den andel heraf, som tildeles public service-radio- og TV-selskaberne (dvs. den andel, der reelt kan kvalificeres som statsstøtte), af delstatsparlamenterne og -regeringerne efter KEF's forudgående mellemkomst. Der findes således ikke nogen automatisk forbindelse mellem den mulige stigning i det endelige opkrævede beløb og størrelsen af den støtte, som public service-radio- og TV-selskaberne modtager.

58. Med andre ord ville en ændring af KEF's rolle [43], dens tildelingskriterier på grundlag af de objektive finansieringsbehov eller delstatsregeringernes og -parlamenternes pligt til at efterkomme KEF's forslag i forbindelse med fastsættelsen af bidragets størrelse, kunne have større indvirkning på støttens størrelse end ændringen af det objektive element bestående i den bidragsudløsende omstændighed.

59. Det skal bemærkes, at såfremt kriterierne fra Domstolens Altmark-praksis anvendes som parametre for analysen, har KEF's mellemkomst betydning for, at den støtte, der tildeles public service-radio- og TV-selskaberne, svarer til de beløb, der er nødvendige for at kunne afholde de med public service-forpligtelsen forbundne udgifter, uden at overskride disse [44].

60. Således overholdes protokol nr. 29, der er knyttet som bilag til TEUF, og hvorved medlemsstaternes beføjelse til at finansiere public service radio- og TV-virksomhed anerkendes, »for så vidt« tildelingen af midler til radio- og TV-selskaber finder sted med henblik på at »opfylde deres public service-opgaver som pålagt dem, defineret og tilrettelagt af de enkelte medlemsstater«.

38 – Tallene viser stabile indtægter (i mia. EUR) i perioden fra 2009 til 2016: 7,416 i 2009, 7,362 i 2010, 7,347 i 2011, 7,306 i 2012, 7,480 i 2013, 8,082 i 2014, 7,842 i 2015 og 7,825 i 2016. Oplysningerne findes i KEF's rapport nr. 20 (2016), tabel 124, s. 199 (for årene 2013-2016) [https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/20._Bericht.pdf], og nr. 19 (2014), tabel 96, s. 141 (for årene 2009-2012) [https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19._Bericht.pdf] (note 24 i Kommissionens bemærkninger).

39 – Dette underbygges af de oplysninger, som den tyske regering har fremlagt under retsmødet. Kun i 2013/2014 steg de opkrævede beløb med 8,7% i forhold til 2012, som var det sidste regnskabsår, hvor den tidligere lovgivning var i kraft, men denne stigning ledte netop til en nedsættelse af bidragsbeløbet pr. 1.4.2015 (fra 17,98 til 17,50 EUR, hvoraf de 30 cent vedrørte de finansielle reserver).

40 – Jf. i denne forbindelse, om end i en anden kontekst, dom af 13.1.2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, præmis 28).

41 – Jf. punkt 15 i dette forslag til afgørelse.

42 – Dom af 13.12.2007, Bayerischer Rundfunk m.fl. (C-337/06, EU:C:2007:786, præmis 21).

43 – Den tyske regering har under retsmødet bekræftet, at reformen i 2011 ikke havde nogen indvirkning på KEF's beføjelser.

44 – Tyskland forpligtede sig til, at KEF udelukkende skulle basere sine beregninger på de udgifter, der er forbundet med opfyldelsen af public service-forpligtelsen (afgørelsen fra 2007, punkt 379). Der tillades imidlertid en mindre fortjeneste samt muligheden for et overskydende beløb, der kan anvendes til fremme af nye medier.

61. KEF er endvidere garant for, at de indtægter, der genereres ved public service-radio- og TV-selskabernes erhvervsvirksomhed, bliver fratrukket i støttebeløbet. Det samme gør sig gældende for en eventuel overskydende indtægt fra opkrævningen, hvis ikke den anvendes til at dække de forventede udgifter [45]. En sådan overskydende indtægt fra opkrævningen overføres ifølge den tyske regering til public service-radio- og TV-selskabernes finansielle reserver. Selskaberne kan ikke råde over disse reserver, før KEF har afvejet dem i forbindelse med vurderingen af finansieringsbehovet.

62. I denne sammenhæng har den blotte ændring af grundlaget for fastsættelsen af de bidragspligtige personers betalingsforpligtelse ikke tilstrækkelig styrke til i sig selv at ændre størrelsen af den offentlige støtte, som radio- og TV-selskaberne modtager, og dermed heller ikke til at påvirke støttens forenelighed med det indre marked [46].

63. For det tilfælde, at ovenstående ikke skulle være tilstrækkeligt, er det værd at tilføje, at ændringen af den udløsende omstændighed bl.a. også er begrundet i de teknologiske fremskridt. En opretholdelse af det tidligere system (»ét apparat, én licens«) ville have indebåret en risiko for en mangedobling af indtægterne som følge af udbredelsen af nye anordninger, som f.eks. PC'er [47] eller smartphones, der giver mulighed for at få adgang til radio- og TV-programmer [48].

64. Ændringen havde ligeledes til formål at forenkle administrationen i forbindelse med inddrivelsen af bidraget, eftersom der ifølge de indgivne indlæg oplevedes en stigning i antallet af forsinkede betalinger, mens den ordning, der var baseret på besiddelsen af modtagerapparater, var i kraft.

65. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at den ved delstatsloven indførte ændring har tilstrækkelig substans – hverken kvalitativt eller kvantitativt – til at kunne anses for en væsentlig ændring i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004, sammenholdt med artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999, hvorom Kommissionen skulle have været underrettet.

B. Bidraget som støtte til oprettelsen af en konkurrerende transmissionsvej (DVB-T2-monopol), som det ikke er hensigten, at udenlandske radio- og TV-udbydere skal kunne anvende (første led af det andet præjudicielle spørgsmål)

1. Sammenfatning af parternes anbringender

66. SWR har i sit skriftlige indlæg anført, at den tekniske adgang til public service-virksomhed er uløseligt knyttet til formålet med radio- og TV-virksomhed af almen interesse. Den har afvist, at transmissionssystemet DVB-T2 skaber et monopol til fordel for public service-radio- og TV-selskaberne, da der ud af de 40 kanaler vil være 26 til rådighed for konkurrenterne. Under alle omstændigheder vil udviklingen heraf ikke indebære nogen fordel i henhold til artikel 107 TEUF eller en forskelsbehandling af de udenlandske udbydere, eftersom systemet som følge af sin karakter giver mulighed for transmission til hele det område, hvor radio-og TV-udsendelse er garanteret.

45 – Jf. punkt 382 og 385 i afgørelsen fra 2007.

46 – Kommissionen har under retsmødet henledt opmærksomheden på den løbende opfølgning, som den i henhold til artikel 108, stk. 1, TEUF har pligt til at foretage, og som den har foretaget siden vedtagelsen af afgørelsen fra 2007. Den har bemærket, at den ikke hidtil er stødt på nogen ændring, som har gjort det nødvendigt at foretage en ny vurdering af foreneligheden mellem finansieringsordningen for de tyske public service-radio- og TV-selskaber og det indre marked.

47 – Bundesvefassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager) bekræftede ved kendelse af 22.8.2012, at besiddelsen af en PC med internetforbindelse, hvorpå det var muligt at modtage public service-radio- og TV-selskabernes programmer, var tilstrækkelig til, at der opstod en bidragspligt (sag 1 BvR 199/11).

48 – Det er imidlertid sandt, at denne forventelige udvidelse af viften af anordninger, der udløser betalingspligt, ud fra en indskrænkende fortolkning af de tidligere gældende bestemmelser ville have vanskeliggjort opkrævningen af bidraget i praksis, eftersom kontrollen med ejerskabet af sådanne apparater var forbundet med betydelige problemer.

67. Den tyske regering er enig i SWR's anbringender, om end den principalt har anført, at indførelsen af DVB-T2-systemet til digital, jordbaseret transmission ikke har nogen relevans for vurderingen af ændringen af bidraget i lyset af EUF-traktatens bestemmelser vedrørende statsstøtte.

68. Heller ikke Kommissionen er overbevist om, hvordan anvendelsen af indtægterne fra radio- og tv-bidraget til investeringer i ny teknologi kan være med til at skabe et monopol på området for jordbaseret, digitalt TV under DVB-T2, og har fremlagt oplysninger, som bekræfter, at det stilles til rådighed for private udbydere. Dels er Kommissionen af den opfattelse, at public service-radio- og TV-selskabernes investeringer udgør udgifter, som er knyttet til opfyldelsen af deres opgave af almen interesse. Dels har den henvist til punkt 74 i meddelelse om public service radio- og TV-virksomhed, hvori der udtrykkeligt nævnes en mulighed for undtagelsesvis at oprette finansielle reserver til større teknologiske investeringer, som er nødvendige for at udføre den nævnte public service-opgave. Derfor vil sådanne investeringer være forenelige med artikel 106, stk. 2, TEUF.

69. Den svenske regering har ikke udtalt sig om dette punkt.

2. Bedømmelse

70. Med første led af det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret tilsyneladende at få bekræftet, at bidraget, i den ved delstatsloven fastsatte udformning, er uforeneligt med artikel 107 TEUF og 108 TEUF, for så vidt som opkrævningen heraf anvendes til at lette overgangen fra det digitale transmissionssystem for DVB-T-signaler til et mere avanceret system (DVB-T2), hvorfra udbydere fra andre medlemsstater vil blive udelukket.

71. Jeg er enig med de parter, der har indgivet skriftlige indlæg, i deres kritik af dette spørgsmåls relevans og den måde, hvorpå det er blevet forelagt, eftersom den retlige referenceramme ikke er beskrevet tilstrækkelig tydeligt. Denne omstændighed gør det umuligt at vurdere delstatslovens forenelighed med EU-retten på dette punkt.

72. Subsidiært mener jeg, at spørgsmålet er baseret på nogle præmisser, som er uklare eller ikke er tilstrækkeligt dokumenterede. I forbindelse med DVB-T2-teknologien kvalificeres denne f.eks. som et monopol, men denne teknologi er åben for offentlige og private radio- og TV-selskaber, hvorfor de tyske public service-radio- og TV-udbydere ikke befinder sig i en gunstigere situation end de private.

73. Ved overgangen til den nye DVB-T2-teknologi er det de kompetente myndigheder (og ikke radio- og TV-selskaberne), der træffer beslutning om transmissionskapaciteten og planlægningen af udsendelsesområderne. Som Kommissionen har anført, har ændringer af den bidragsudløsende omstændighed – uanset arten heraf – intet at gøre med, om antallet af tilgængelige frekvenser, i Tyskland såvel som i andre medlemsstater, er begrænset i henhold til andre retsforskrifter.

74. Den omstændighed, at de gennem bidraget opkrævede midler bidrager til, at public service-radio- og TV-selskaberne kan få adgang til DVB-T2-teknologien, indebærer ikke i sig selv, at delstatsloven er ugyldig, ligesom det ej heller nødvendigvis udgør en statsstøtte i strid med TEUF. Som jeg allerede har bemærket i forbindelse med besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål, skal KEF foretage en vurdering af udgifter og investeringer (heriblandt dem, der vedrører teknologiske forbedringer, såsom DVB-T2) med henblik på at fastslå, hvilke af disse der kan begrundes i opfyldelsen af de public service-opgaver, som er blevet pålagt de selskaber, der er under KEF's tilsyn [49].

49 – Det tilkommer under alle omstændigheder Kommissionen at undersøge foreneligheden af de offentlige midler, der er øremærket til indførelsen af DVB-T2-systemet, hvilket er et andet spørgsmål, som kræver en kompleks analyse. Dette var i sin tid tilfældet med indførelsen af digitalt jordbaseret tv (DVB-T) i Berlin-Brandenburg, hvortil jeg henviste i fodnote 21.

75. Selv hvis det antages, at Domstolen kan forsyne den forelæggende ret med bedømmelseskriterier for, om de beløb, der indsamles gennem bidraget og anvendes til oprettelsen af DVB-T2-systemet, kan kvalificeres som statsstøtte, vil sådanne forklaringer således ikke være relevante for bedømmelsen af delstatslovens forenelighed med EU-retten.

C. Mekanismen til administrativ inddrivelse af ubetalte bidrag som ny støtte (andet led af det andet præjudicielle spørgsmål samt det tredje præjudicielle spørgsmål)

1. Sammenfatning af parternes anbringender

76. SWR og den tyske regering har anført, at de regionale radio- og TV-selskaber i forbindelse med opkrævningen af radio- og TV-bidraget – herunder også i forbindelse med tvangsfuldbyrdelse – opfylder den public service-opgave, som de er blevet pålagt ved lov, og handler som offentligretlige organer (dvs. som en del af statens indirekte forvaltning), hvorved de adskiller sig fra de private udbydere.

77. De har fremhævet, at den administrative inddrivelse af den gæld, der opstår som følge af manglende betaling af radio- og TV-bidraget, var et af de elementer, der blev vurderet af kommissionen i afgørelsen fra 2007.

78. Den tyske regering har tilføjet, at såvel finansieringen af public service radio- og TV-virksomhed som den udløsende omstændighed og inddrivelsesproceduren henhører under medlemsstaternes kompetence.

79. Efter Kommissionens opfattelse udgør muligheden for at udstede tvangsfuldbyrdelsesdokumenter en fordel i forhold til de private udbydere. I det omfang en sådan fordel udgør en del af den kompensation, som public service-radio- og TV-selskaberne modtager for opfyldelsen af deres public service-opgaver, vil den være forenelig med bestemmelserne vedrørende statsstøtte [50]. Den vil kunne kvalificeres som en accessorisk rettighed i forbindelse med public service radio- og TV-opgaven og vil udgøre et iboende element i den eksisterende støtte, således som det blev fastslået i afgørelsen fra 2007.

80. Den svenske regering har heller ikke indgivet indlæg vedrørende dette præjudicielle spørgsmål.

2. Bedømmelse

81. Det tredje præjudicielle spørgsmål er knyttet til det andet spørgsmåls andet led, idet begge spørgsmål omhandler den administrative fuldbyrdelsesordning i forbindelse med inddrivelsen af ubetalte bidrag. Jeg vil derfor foretage en samlet vurdering af disse.

82. Domstolen har tidligere – om end kun perifert – haft anledning til at behandle et spørgsmål vedrørende den administrative fuldbyrdelsesordning i forbindelse med ubetalte radio- og TV-bidrag, idet den fastslog, at de organer, der havde mulighed herfor, udøvede offentlig myndighed i denne forbindelse [51]. Den omstændighed, at den nævnte sag omhandlede offentlige kontrakter, er ikke til hinder for, at denne konklusion kan overføres til den foreliggende sag.

50 – Kommissionen har i denne forbindelse henvist til dom af 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

51 – Dom af 13.12.2007, Bayerischer Rundfunk m.fl. (C-337/06, EU:C:2007:786, præmis 44).

83. Det er korrekt, at en tilsvarende foranstaltning i henhold til dommen i sagen Trapeza Eurobank Ergasias [52], som Kommissionen har henvist til, ville kunne kvalificeres som et privilegium i forhold til andre private konkurrenter. Det må imidlertid ikke glemmes, at bidraget alene anvendes til at finansiere den public service-opgave, som de offentlige radio- og TV-selskaber er blevet pålagt, og ikke erhvervsmæssig virksomhed som sådan. Følgelig sikrer inddrivelsen ved hjælp af en procedure med administrativ beføjelse, at der opkræves tilstrækkelige midler til at varetage den nævnte opgave under opfyldelse af det retlige mandat.

84. Såfremt bidraget har samme karakter som en afgift, således som den forelæggende ret har bemærket, er det ikke ulogisk, at der anvendes de samme (fuldbyrdelses)foranstaltninger til opkrævning heraf som dem, der anvendes i forbindelse med skatter og afgifter. På grund af karakteren af offentligretlig beføjelse er såvel den frivillige opkrævning som retsmidlerne til tvangsfuldbyrdelse uløseligt forbundet med garantien for levering af public service radio- og tv-virksomhed. Tvangsfuldbyrdelsessystemet bidrager ligeledes til en effektiv inddrivelse.

85. Under alle omstændigheder har det afgørende betydning for besvarelsen af dette spørgsmål for så vidt angår statsstøtteordningen, at Kommissionen – således som SWR og den tyske regering har anført – i afgørelsen fra 2007 allerede tog højde for, at der fandtes en beføjelse til at inddrive ubetalte midler ved hjælp af en administrativ fuldbyrdelsesprocedure.

86. Kommissionen bemærkede i den nævnte afgørelse, at public service-radio- og TV-selskaberne havde fået tilladelse til at opkræve bidraget direkte, også gennem administrativ fuldbyrdelse [53]. Denne vurdering gjorde det muligt at fastslå, at de derved opnåede indtægter forblev under offentlig kontrol og dermed havde karakter af statslige midler i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF [54].

87. Eftersom delstatsloven ikke har tilført noget nyt på dette område, men har bibeholdt det administrative fuldbyrdelsessystem fra den tidligere lovgivning intakt, er den omfattet af afgørelsen fra 2007.

88. Endvidere kan forskelsbehandlingen mellem offentlige og private radio- og TV-selskaber på dette område ikke vurderes isoleret, men skal anskues i lyset af de samlede rettigheder og forpligtelser, som de hver især er tillagt og pålagt ved lov. Public service-radio- og TV-selskaberne har nogle begrænsninger som følge af opfyldelsen af deres public service-opgaver, som de private udbydere er fritaget for. Derimod er der intet til hinder for, at de kan nyde godt af særlige beføjelser i forhold til de privatretlige beføjelser, som kan gøres til genstand for en efterfølgende domstolsprøvelse.

89. Forskellen i den retlige status kan begrunde, at der i forbindelse med opkrævningen af et offentligretligt bidrag anvendes de foreskrevne administrative instrumenter med henblik på tvangsfuldbyrdelse heraf i tilfælde af manglende betaling.

52 – Dom af 16.4.2015 (C-690/13, EU:C:2015:235, præmis 29): »Artikel 87, stk. 1, EF skal fortolkes således, at dens anvendelsesområde kan omfatte privilegier som de i hovedsagen omhandlede, hvorefter en bank har ret til […] at foretage tvangsfuldbyrdelse på baggrund af et simpelt privat dokument.«

53 – Afgørelsen fra 2007, punkt 144 og 145.

54 – Afgørelsen fra 2007, punkt 150.

V. Forslag til afgørelse

90. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at afvise det andet præjudicielle spørgsmåls første led og besvare de tre første af de af Landgericht Tübingen (den regionale appeldomstol i Tübingen, Tyskland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Land Baden-Württembergs lov af 18. oktober 2011 vedrørende anvendelsen af statsaftalen vedrørende radio- og tv-bidrag af 17. december 2010, hvorefter den udløsende omstændighed for radio- og TV-bidraget ændres således, at besiddelsen af et modtagerapparat erstattes af besiddelsen af en bolig:

– udgør ikke en ændring af en eksisterende støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af […] artikel [108 TEUF]

– skaber følgelig ikke en ny støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999, hvorom Kommissionen skulle have været underrettet i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, eller som denne institution skulle have godkendt.

2) Artikel 107 TEUF og 108 TEUF er ikke til hinder for en national lovgivning, såsom den nævnte lov for Baden-Württemberg, hvorefter de public service-radio- og TV-selskaber, der finansieres ved hjælp af et radio- og TV-bidrag, får tilladelse til at udstede og gennemføre deres egne tvangsfuldbyrdelsesdokumenter med henblik på at inddrive det nævnte bidrag i tilfælde af manglende betaling, uden at det er nødvendigt at anvende de almindelige retsmidler.«