Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 26. rujna 2018.[1]

Predmet C-492/17

Südwestrundfunk
protiv
Tila Rittingera,
Patrica Woltera,
Haralda Zastere,
Dagmar Fahner,
Layle Sofan,
Marca Schultea

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Landgericht Tübingen (Zemaljski sud u Tübingenu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Propis države članice prema kojem su sve odrasle osobe koje posjeduju stambeni prostor na državnom području dužne plaćati doprinos javnim poduzećima za radiodifuziju"

1. Na usluge koje u Njemačkoj pružaju javne radiodifuzijske organizacije primjenjuje se ustavna ovlast, koja proizlazi iz članka 5. Grundgesetza (Temeljni zakon), u pogledu slobode mišljenja, slobode medija, umjetničke i znanstvene slobode. Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud, Njemačka) protumačio je da ta odredba podrazumijeva obvezu pružanja takvih usluga na način da se zajamči njihova nepristranost i raznolikost, objektivnost i uravnoteženost programskog sadržaja[2].

2. Budući da su savezne zemlje (Länder) zakonski nadležne u području javne radiodifuzije, osnivanja javnih pružatelja radiodifuzijskih usluga i upravljanja njima kao i pružanja njihovih usluga na saveznoj razini, one su uređene nizom državnih ugovora između navedenih zemalja. Iz njih proizlazi da se javne organizacije (ARD, ZDF na nacionalnoj razini[3] i druge, kao što su SWR[4], na regionalnoj razini) financiraju iz sredstava koja se, u biti, prikupljaju na tri načina: doprinosom za radiodifuzijske usluge (koja je predmet zahtjeva za prethodnu odluku)[5], prodajom oglasnog prostora i drugim komercijalnim aktivnostima.

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Presuda od 24. veljače 1961. (BVerfGE 12, 205-1. Rundfunkentscheidung, t. 182.)

3 Akronimi dviju glavnih postaja javne televizije u Njemačkoj. Akronim ARD znači „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland" (Udruženje javnih radiodifuzijskih postaja Savezne Republike Njemačke), a ZDF znači „Zweites Deutsches Fernsehen" (Druga njemačka televizija).

4 „Südwestrundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts" (Jugoistočna javna radiodifuzijska postaja, subjekt javnog prava; u daljnjem tekstu: SWR)

5 Koristit ću se izrazom „doprinos" za njemački „Rundfunkbeitrag" koji je na snazi od 2013. Dotad ga je njemački zakon kvalificirao kao „Rundfunkgebühr", odnosno kao pristojbu za radiodifuzijske usluge. Međutim, zastupnik SWR-a na raspravi je pojasnio da je pravna priroda pristojbe za radiodifuzijske usluge u okviru prethodnog propisa u biti odgovarala prirodi sadašnjeg doprinosa jer se njome oporezivala *mogućnost* primanja javnih radiodifuzijskih usluga, a ne njihovo *stvarno primanje*.

3. Komisija je 2007. navela[6] da bi se način financiranja njemačke javne radiodifuzijske usluge mogao okvalificirati kao „zatečena potpora" u smislu članka 1. točke (b) podtočke (i.) Uredbe br. 659/1999[7]. Međutim, Komisija je u svojoj Odluci iz 2007. utvrdila određene elemente zbog kojih taj način financiranja nije bio u skladu s unutarnjim tržištem te je njemačku vladu pozvala da donese niz mjera, što je ona i učinila. Nijedna od njih nije se odnosila na doprinos (ranije pristojbu) koja je predmet zahtjeva za prethodnu odluku.

4. Godine 2013. na snagu je stupila izmjena tog načina financiranja: ukratko, dotada se pristojba plaćala za posjedovanje svakog uređaja za prijam radiodifuzijskog programa unutar stambenog prostora, no otada je postalo dovoljno samo njegovo posjedovanje u svojstvu vlasnika ili najmoprimca[8].

5. Novi kriterij za izračun doprinosa pobijan je pred više njemačkih sudova[9], među kojima je i Landgericht Tübingen (Zemaljski sud u Tübingenu, Njemačka), koji Sudu upućuje dvojbe u pogledu usklađenosti doprinosa s pravom Unije.

6. U skladu s uputom Suda, ovo će se mišljenje ograničiti na analizu prethodnih pitanja koja se odnose na državne potpore.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Protokol br. 29 uz UFEU

7. S obzirom na posebnu ulogu koju imaju sustavi javne radiodifuzije u državama članicama u pogledu demokratskih, društvenih i kulturnih potreba svakog društva i potrebe očuvanja pluralizma medija, kao što je navedeno u njegovoj prvoj uvodnoj izjavi, Protokol br. 29 uz UFEU o sustavu javne radiodifuzije u državama članicama, koji je uveden Ugovorom iz Amsterdama[10], glasi kako slijedi:

„Odredbama Ugovorâ ne dovodi se u pitanje nadležnost država članica da osiguraju financiranje javne radiodifuzije ako je to financiranje radiodifuzijskim organizacijama odobreno radi ostvarenja odgovornosti i ovlasti iz područja javne usluge, kako je dodijeljena, utvrđena i ustrojena u svakoj državi članici i ako to financiranje ne utječe na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Uniji u mjeri u kojoj bi bilo u suprotnosti s općim interesom, pri čemu se uzima u obzir ostvarenje odgovornosti i ovlasti iz područja te javne usluge."

6 C(2007) 1761 *final*. Državna potpora E/2005 (ex CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 i CP 195/2004) – Financing of public service broadcasters in Germany (u daljnjem tekstu: Odluka iz 2007.), pri čemu postoje samo verzije na engleskom i njemačkom jeziku, točke 200. do 216.

7 Uredba Vijeća (EZ) od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u [sada članak 108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.). Zamijenjena je Uredbom Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.), koja se na ovaj predmet ne primjenjuje *ratione temporis*.

8 Doprinos se ubire i od poduzetnika, ovisno o više čimbenika (poslovnim prostorima i vozilima koja se upotrebljavaju u poslovne svrhe). Budući da se sporovi pred sudom koji je uputio zahtjev ne odnose na poduzetnike, osvrnut ću se samo na doprinos koji se naplaćuje fizičkim osobama sa stambenim prostorima.

9 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) o njemu je odlučivao u presudi od 18. ožujka 2016. Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) u presudi od 18. srpnja 2018. (predmeti 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17) utvrdio je da je izmjena doprinosa, osim u pogledu sekundarnog boravišta, u skladu s Temeljnim zakonom.

10 SL 1997., C 340, str. 109. Stoga ga se naziva i „Amsterdamski protokol".

2. Uredba br. 659/1999

8. U skladu s člankom 1.:

„Za potrebe ove Uredbe:

(a) ‚potpora' znači svaka mjera koja ispunjava sve kriterije utvrđene u članku [107.] stavku 1. Ugovora;

(b) ‚zatečena potpora' znači:

i. […] svaka potpora koja je postojala prije stupanja na snagu Ugovora u odgovarajućim državama članicama, odnosno programi potpore i pojedinačna potpora čija je primjena započela prije, te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu;

ii. odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće;

[…]

(c) ‚nova potpora' znači svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;

[…]

(f) ‚nezakonita potpora' znači nova potpora čija je primjena u suprotnosti s člankom 93. stavkom 3. [UFEU-a];

[…]".

3. Uredba (EZ) br. 794/2004[11]

9. Uvodnom izjavom 4. utvrđuje se:

„(4) U interesu pravne sigurnosti primjereno je razjasniti da mala povećanja koja ne premašuju 20 % početnog iznosa sredstava nekog programa potpore, posebno uzimajući u obzir učinke inflacije, nije potrebno prijavljivati Komisiji, budući da je malo vjerojatno da će utjecati na početnu ocjenu Komisije o dopuštenosti nekog programa potpore, pod uvjetom da ostali uvjeti programa potpore ostanu nepromijenjeni."

10. Člankom 4. propisuje se:

„1. Za potrebe primjene članka 1. točke (c) Uredbe (EZ) br. 659/1999, izmjena zatečene potpore znači svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem. Međutim, povećanje početnog iznosa zatečenog programa potpore koje ne premašuje 20 %, ne smatra se izmjenom zatečene potpore.

[…]"

11 Uredba Komisije od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe br. 659/1999 (SL 2004., L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.)

4. Komunikacija Komisije o primjeni pravila o državnim potporama na javne radiodifuzijske usluge [12]

11. U točki 21. navodi se:

„Prilikom ocjene sadržaja državne potpore u skladu s člankom [107. stavkom 1.] nije odlučujuća njezina svrha, njego učinak državne intervencije. Javne radiodifuzijske organizacije obično se financiraju iz državnog proračuna ili doprinosom koji plaćaju posjednici radiodifuzijskih prijamnika. […] Te se financijske mjere obično mogu pripisati tijelima javne vlasti i uključuju prijenos državnih sredstava […]".

B. Njemačko pravo

12. Za ovaj su spor važni sljedeći državni ugovori između saveznih zemalja u području javne radiodifuzije: (a) Državni ugovor o radiodifuziji i telematskim sredstvima [13]; (b) Državni ugovor o financiranju radiodifuzije [14] i (c) Državni ugovor o doprinosu za radiodifuzijske usluge [15].

1. Državni ugovor o radiodifuziji

13. U člancima 12. do 14. utvrđena su osnovna načela na kojima se temelji financiranje javne radiodifuzije u Njemačkoj. Financijskim sredstvima treba omogućiti da javna radiodifuzijska usluga izvrši zadaće utvrđene Ustavom i zakonima i tako osigura svoje održavanje i razvoj.

14. U članku 13. navode se tri temeljna stupa financiranja (doprinos za radiodifuzijske usluge, prihodi od oglašavanja i drugo), pri čemu se ističe da doprinos treba biti glavni izvor prihoda.

15. Uspostavlja se Vijeće za nadzor i utvrđivanje financijskih potreba javnih radiodifuzijskih organizacija [16]. U skladu s člankom 14., te se potrebe utvrđuju prema načelima ekonomičnosti i djelotvornosti, uključujući mogućnosti racionalizacije, na temelju predviđanja koja su izradile same javne organizacije.

16. U svrhu utvrđivanja iznosa doprinosa, u članku 14. stavku 4. upućuje se na Državni ugovor o doprinosu za radiodifuzijske usluge.

2. Zakon savezne zemlje o doprinosu za radiodifuzijske usluge [17]

17. Budući da je na saveznim zemljama da u svoje zakonodavstvo uključe navedene državne ugovore, valja navesti Zakon savezne zemlje Baden-Württemberga, o čijoj usklađenosti s pravom Unije dvoji sud koji je uputio zahtjev.

12 SL 2009., C 257, str. 1. (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2009.)

13 „Rundfunkstaatsvertrag", koji sadržava osnovna pravila dvojnog sustava radiodifuzije u Njemačkoj; zadnja (21.) izmjena donesena je 18. prosinca 2017. te je stupila na snagu 25. svibnja 2018. (u daljnjem tekstu: Državni ugovor o radiodifuziji).

14 „Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag" od 31. kolovoza 1991., kako je zadnje izmijenjen dvadesetom izmjenom Državnih ugovora o javnoj radiodifuziji od 8. do 16. prosinca 2016.

15 „Rundfunkbeitragsstaatsvertrag", čija je aktualna verzija stupila na snagu 15. prosinca 2010., a kako je zadnje izmijenjen 2017., u daljnjem tekstu: Državni ugovor o doprinosu za radiodifuzijske usluge.

16 „Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten" (u daljnjem tekstu: KEF)

17 Zakon od 18. listopada 2011. o provedbi Državnog ugovora o doprinosu za radiodifuzijske usluge od 17. prosinca 2010. („Baden-württembergisches Gesetz vom 18.10.2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RdFunkBeitrStVBW) vom 17. Dezember 2010"), kako je zadnje izmijenjen člankom 4. devetnaeste izmjene Državnog ugovora o radiodifuziji od 3. prosinca 2015. (Zakon od 23. veljače 2016., GBl. str. 126. i sljedeće, osobito str. 129.). U daljnjem tekstu: Zakon savezne zemlje.

18. Članak 1. glasi kako slijedi:

„Doprinosom za radiodifuzijske usluge želi se osigurati odgovarajuće financiranje javne radiodifuzijske usluge, u smislu članka 12. stavka 1. [Državnog ugovora o radiodifuziji] i zadaća navedenih u članku 40. tog državnog ugovora”.

19. U skladu s člankom 2.:

„1. U privatnom sektoru svaki posjednik stambenog prostora plaća doprinos za radiodifuzijske usluge (obveznik plaćanja doprinosa).

2. Posjednik stambenog prostora znači svaka punoljetna osoba koja u njemu živi. Posjednikom stambenog prostora smatra se svaka osoba:

1. koja u njemu ima prijavljeno boravište u skladu s odredbama o prijavi boravišta ili

2. koja se u ugovoru o najmu koji se odnosi na taj stambeni prostor navodi kao najmoprimac.

[…]”

20. Člankom 10. propisuje se da se prihodi od doprinosa za radiodifuzijske usluge prije svega uplaćuju regionalnoj radiodifuzijskoj organizaciji u mjestu u kojem se nalazi stambeni prostor.

21. U spomenutom članku 10. navodi se sljedeće:

„[…]

5. Iznos neplaćenih doprinosa za radiodifuzijske usluge utvrđuje regionalna radiodifuzijska organizacija […]

6. Naplata neplaćenih doprinosa provodi se u postupku izvršenja na temelju upravne odluke […]”

3. Zakon savezne zemlje Baden-Württemberga o postupku izvršenja na temelju upravne odluke [18]

22. U Njemačkoj se naplata dugova prema državnoj upravi uređuje zakonima saveznih zemalja. U saveznoj zemlji Baden-Württemberg članci 13. i 14. njezina zakona odnose se na radnje i načine na koje državna tijela mogu naplatiti dugovane iznose kao i na potrebne formalne uvjete. Potrebna je prethodna obavijest s rokom za dobrovoljno plaćanje od najmanje jednog tjedna.

23. Članak 15. o naplati potraživanja u okviru izvršenja u upravnom postupku u biti se odnosi na pravila sadržana u Abgabenordnungu (Porezni zakonik). Ta se pravila primjenjuju *mutatis mutandis*, ako potraživanje ne provodi sudski ovršitelj, nego nadležna uprava [19].

II. Činjenice iz kojih proizlazi spor i prethodna pitanja

24. Dužnici u postupcima koji se vode pred sudom koji je uputio zahtjev obveznici su plaćanja doprinosa koji nisu platili ili su ga podmirili samo djelomično, u različitim razdobljima od siječnja 2013. do kraja 2016.

18 Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg od 12. ožujka 1974.

19 Međutim, člankom 15.a državnim se tijelima omogućava da primijene izvršenje prisilne naplate na temelju građanskog prava.

25. SWR je 2015. i 2016., na temelju vlastitih obračuna i gotovo uvijek u iznosima od nekoliko stotina eura, izdao naloge za izvršenje svakom dužniku, kojima je od njih zahtijevao da plate doprinos, uvećan za troškove prisilne naplate i zatezne kamate.

26. Dužnici su odbili izvršiti plaćanje dovodeći u pitanje usklađenost novih pravila, među ostalim, s člankom 108. UFEU-a. Prema njihovu mišljenju: (a) oporezivi događaj u bitnome je izmijenjen na način da je izmjenu trebalo priopćiti Komisiji prije njezina stupanja na snagu; (b) doprinos je bio namijenjen financiranju monopola u sustavu prijenosa DVB-T2 digitalne zemaljske televizije, koji isključuje inozemne operatore i (c) sustav prisilne naplate neplaćenog doprinosa, u okviru izdavanja naloga za izvršenje u upravnim stvarima, predstavlja još jednu potporu koja nije u skladu s člankom 107. UFEU-a jer se javne radiodifuzijske organizacije izuzimaju iz zajedničkog postupka prisilne naplate.

27. Nakon što su dužnici podnijeli tužbe, Amtsgericht Tübingen (Općinski sud u Tübingenu, Njemačka) privremeno je prekinuo tri postupka prisilne naplate. U druga tri postupka sudovi nadležni za gradove Reutlingen i Calw odbili su tužbe dotičnih dužnika.

28. Protiv tih odluka podnesene su žalbe pred Landgerichtom Tübingen (Zemaljski sud u Tübingenu, Njemačka). U tri postupka SWR pobija prekidanje navedenih postupaka. U druga tri postupka dužnici osporavaju odbijanje svojih zahtjeva.

29. Što se tiče pitanja koja ću analizirati u ovom mišljenju, sud koji je uputio zahtjev navodi, kao prvo, da se doprinos uplaćuje isključivo javnim radiodifuzijskim organizacijama, osobito ZDF-u i SWR-u. Budući da doprinos nije dobrovoljan, da ne podliježe nijednom uvjetu i da ne podrazumijeva protučinidbu, usporediv je s porezom te je, zbog svoje zakonske prirode, državna potpora [20].

30. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, zakonska izmjena u pogledu temelja za nastanak obveze plaćanja doprinosa (prethodno posjedovanje prijamnika, sada posjedovanje stambenog prostora) pretpostavlja, od 1. siječnja 2013., bitnu izmjenu koju je Komisiji trebalo priopćiti u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. U svakom slučaju, smatra da je potpora koja proizlazi iz te izmjene nespojiva s unutarnjim tržištem, u skladu s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a.

31. Kao drugo, smatra da je doprinos protivan pravu Unije s obzirom na to da se dio ostvarenih prihoda upotrebljava za uvođenje sustava prijenosa digitalne zemaljske televizije, DVB-T2, u obliku monopola i iz kojeg se isključuju radiotelevizijski operatori drugih država članica. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je situacija usporediva sa situacijom povodom koje je u predmetu Njemačka/Komisija donesena presuda od 15. rujna 2011. o prijelazu s analogne na digitalnu tehnologiju [21].

32. Osim toga, navodi da je riječ o porezu s određenom svrhom, s obzirom na to da se uključivanjem cijelog odraslog stanovništva povećao broj obveznika, zbog čega je došlo do znatnog povećanja prihoda na oko sedamsto milijuna eura godišnje. Ukratko, smatra da nova pravila čine nezakonitu državnu potporu jer se djelatnost javnih i privatnih organizacija na temelju sustava DVB-T2 financira porezom.

20 U tom smislu poziva se na presudu od 15. rujna 2011., Njemačka/Komisija (C-544/09 P, EU:C:2011:584).

21 Predmet C-544/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:584. Sud je odbio žalbu koju je Njemačka podnijela protiv presude Općeg suda od 6. listopada 2009., Njemačka/Komisija (T-21/06, neobjavljena, EU:T:2009:387). U toj je presudi potvrđena valjanost Odluke Komisije od 9. studenoga 2005. o državnoj potpori koju je provela Savezna Republika Njemačka za uvođenje digitalne zemaljske televizije (DVB-T) u Berlinu, Brandenburg (priopćeno pod brojem dokumenta C(2005) 3903) (SL 2006., L 200, str. 14.), kojom je utvrđeno da je takva potpora nespojiva s unutarnjim tržištem.

33. Kao treće, sud koji je uputio zahtjev smatra da javne radiodifuzijske organizacije ostvaruju drugu državnu potporu s obzirom na to da im je dopušteno izdavanje vlastitih naloga za izvršenje kako bi naplatile nepodmireni doprinos. Javnopravni mehanizam izvršenja, koji je učinkovitiji, brži i ekonomičniji od uobičajenog postupka izvršenja, kojim se državna tijela ne moraju služiti, omogućava smanjenje troškova izvršenja.

34. U tim okolnostima Landgericht Tübingen (Zemaljski sud u Tübingenu) Sudu je uputio sedam prethodnih pitanja, od kojih se, zbog već istaknutih razloga, navode samo prva tri:

„1. Je li Zakon savezne zemlje Baden-Württemberga od 18. listopada 2011. o primjeni Državnog ugovora o doprinosu za radiodifuzijske usluge od 17. prosinca 2010. […] koji je posljednji put izmijenjen člankom 4. Devetnaestog državnog ugovora o izmjeni radiodifuzijskih usluga od 3. prosinca 2015. […] neusklađen s pravom Unije zato što doprinos koji se na temelju njega od 1. siječnja 2013. načelno bezuvjetno ubire od svake odrasle osobe koja stanuje u Baden-Württembergu, u korist tijela za radiodifuziju SWR i ZDF, predstavlja potporu u korist potonjih koja je protivna pravu Unije jer ide u prilog isključivo tim javnim tijelima za radiodifuziju, na štetu privatnih tijela? Treba li članke 107. i 108. UFEU-a tumačiti na način da je Zakon o doprinosu za radiodifuzijske usluge trebala odobriti Komisija i da on bez te suglasnosti ne proizvodi učinke?

2. Treba li članke 107. i 108. UFEU-a tumačiti na način da se primjenjuju na odredbe Zakona o doprinosu za radiodifuzijske usluge u skladu s kojima se od svake odrasle osobe koja posjeduje stambeni prostor u Baden-Württembergu načelno bezuvjetno ubire doprinos isključivo u korist službenih ili javnih pružatelja radiodifuzijskih usluga jer taj doprinos uključuje njima namijenjenu potporu čiji je cilj da se zbog tehničkih razloga isključe pružatelji radiodifuzijskih usluga iz država članica Europske unije, s obzirom na to da se spomenuti doprinos upotrebljava za uspostavu konkurentskog načina prijenosa (DVB-T2 – monopol) čija uporaba nije predviđena za inozemne pružatelje radiodifuzijskih usluga? Treba li članke 107. i 108. UFEU-a tumačiti na način da se primjenjuju i na neizravne oblike financijskih potpora i druge relevantne ekonomske povlastice (ovlast za izdavanje naloga za izvršenje, pravo istodobnog djelovanja u svojstvu gospodarskog subjekta i tijela javne vlasti, povoljniji položaj u pogledu obračunavanja dugova)?

3. Je li u skladu s načelom jednakog postupanja i zabrane povlašćujućih potpora to da je na temelju zakona savezne zemlje Baden-Württemberg njemačka televizijska kuća – javnopravni subjekt osmišljen kao tijelo javne vlasti koje istodobno na tržištu oglašavanja konkurira privatnim televizijskim kućama – povlaštena u odnosu na potonje jer ne mora, za razliku od svojih privatnih konkurenata, prije prisilne naplate pokretati postupak pred redovnim sudom kako bi ostvarila svoja potraživanja prema gledateljima, nego može sama, bez obraćanja sudu, izdati nalog za izvršenje koji joj na jednak način ovlašćuje na provođenje prisilne naplate?”

III. Postupak pred Sudom

35. Tajništvo Suda zaprimilo je odluku kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku 11. kolovoza 2017., a pisana su očitovanja podnijeli SWR, njemačka i švedska vlada te Komisija, čiji su predstavnici sudjelovali na raspravi održanoj 4. srpnja 2018.

36. Stranke su se na raspravi očitovale o određenim pitanjima na zahtjev Suda: (a) o razlozima za uvođenje doprinosa, (b) povećanju naplate kao posljedici zakonske izmjene i njezinu isključivu utjecaju na financiranje aktivnosti javne radiodifuzije i (c) funkcioniranju mehanizma prisilne naplate neplaćenog doprinosa.

IV. Analiza

37. SWR i njemačka vlada u svojim su se pisanim očitovanjima pozvali na djelomičnu ili potpunu nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku. S obzirom na ograničenost ovog mišljenja na već navedena pitanja, u njemu se neću očitovati o tom prigovoru, osim kad je riječ o drugom pitanju.

A. Izmjena doprinosa za radiodifuzijske usluge kao nove potpore (prvo prethodno pitanje)

1. Sažetak argumentacije stranaka

38. Sve stranke koje su podnijele očitovanja slažu se da Zakon savezne zemlje u bitnome ne mijenja potporu koja se ispitivala u Odluci iz 2007. Stoga, s obzirom na to da se ne može okvalificirati kao *nova* potpora, nije potrebno njezino priopćavanje Komisiji.

39. SWR, koji podupire njemačka vlada, tvrdi da nisu ispunjeni uvjeti utvrđeni sudskom praksom Suda kojima se zahtijeva priopćavanje mjere [22]. Stoga nije došlo do promjene: (a) područja djelatnosti javne radiodifuzijske usluge; (b) korisnikâ doprinosa, koji su ostali isključivo javne organizacije; (c) izvora financiranja, pri čemu je zadržan kriterij mogućnosti primanja radiodifuzijskih programa, a ne njihova konkretnog praćenja i (d) iznosa doprinosa. Izmjena temelja za nastanak obveze odgovara na potrebu suočavanja sa sve većim kašnjenjima u plaćanju i smanjenjem tereta dokazivanja u nizu postupaka zbog neplaćanja.

40. Polazeći od toga da je sustav financiranja njemačkih javnih radiodifuzijskih organizacija u Odluci iz 2007. već okvalificiran kao zatečena potpora, švedska vlada tvrdi da bi trebalo ispitati doseg uvedene izmjene. Izmjena načina naplaćivanja doprinosa tek je administrativna promjena kojom se ne mijenja bit sustava. Stoga se ne bi radilo o izmjeni zatečene potpore u smislu članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004 i Komunikacije iz 2009. U svakom slučaju, u skladu s Protokolom br. 29, odredbe UFEU-a državama članicama ne onemogućavaju da predvide način financiranja te javne usluge.

41. Komisija smatra da prihode ostvarene od doprinosa za radiodifuzijske usluge treba okvalificirati kao državnu potporu, jednako kao i prihode ostvarene od prethodne pristojbe, u skladu s točkama 142. do 151. Odluke iz 2007.

42. Naime, na te se prihode i dalje primjenjuju zakonom utvrđeni kriteriji [23], u korist javnog tijela od općeg interesa, te njihova naplata, obračun i upotreba podliježu nadzoru države [24]. Ukratko, radilo bi se o državnom financiranju ili financiranju javnim sredstvima [25].

43. Komisija se slaže sa SWR-om i njemačkom vladom da nije došlo do promjene cilja koji se želi postići, prirode prednosti, opsega ili djelatnosti korisnikâ kao ni pravne osnove ili iznosa doprinosa za radiodifuzijske usluge, nego samo mjerilâ za obračun (više ne po prijamniku, nego po stambenom prostoru). Razlog za tu izmjenu bile su tehnološke promjene, osobito povećanje prijenosnih multimedijskih uređaja.

22 Upućuje na presudu od 9. kolovoza 1994., Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311).

23 Vidjeti presudu od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija (173/73, EU:C:1974:71, t. 16.) i Odluku Komisije u predmetu NN 88/98, Financiranje 24-satnog informativnog kanala u kojem nema oglašivanja od strane BBC-a putem pristojbe (SL 2000., C 78, str. 6.).

24 Presude od 6. svibnja 2000., Francuska/Ladbroke Racing i Komisija (C-83/98 P, EU:C:2000:248) i od 15. srpnja 2004., Pearley i dr. (C-345/02, EU:C:2004:448), uključujući mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera od 11. ožujka 2004. u posljednjem predmetu (EU:C:2004:145, t. 67.). Također se poziva na dvije odluke Komisije u predmetu N 631/2001 o doprinosu u korist BBC-a – Ujedinjena Kraljevina i u predmetu E 2/2008 o financiranju ORF-a – Austrija.

25 Navodi presudu od 5. listopada 2000., Komisija/Francuska (C-337/98, EU:C:2000:543).

2. Ocjena

44. Iako se prvo prethodno pitanje sastoji od dva pitanja, zapravo je dovoljno razmotriti je li novi Zakon savezne zemlje trebalo priopćiti Komisiji jer predstavlja bitnu izmjenu sustava financiranja koji je (pod određenim uvjetima) odobren Odlukom iz 2007.

45. U skladu sa sudskom praksom, izmjene programa državnih potpora mogu se odnositi na zatečene potpore ili na prvotne nacrte priopćene Komisiji [26]. U ovom predmetu nije sporno to što se zakonskom izmjenom iz 2011. mijenja zatečena potpora ili prethodno odobren program potpore, u smislu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999.

46. Rasprava se stoga usredotočuje na to je li takva izmjena materijalna ili je tek formalne ili administrativne prirode. Na temelju te ocjene može se razjasniti spojivost nove mjere sa zajedničkim tržištem [27], u skladu s tekstom članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004.

47. To je li promjena zatečene potpore *manja*, a koja ne bi dovela do obveze njezina priopćavanja, ovisi o tome utječu li izmjene na „konstitutivne elemente postojećih programa potpore [28]". Do „bitne izmjene" dolazi kada se promijeni jedan od tih temeljnih elemenata ili više njih, bez obzira na to jesu li subjektivne [29], objektivne [30] ili vremenske [31] prirode.

48. Budući da je riječ o zatečenim potporama prije stupanja na snagu UFEU-a, važnost izmjene treba procijeniti ovisno o prirodi same potpore, njezinim uvjetima i ograničenjima [32]. Međutim, kada je potpora, kao u ovom predmetu, zatečena ili ne [33], prethodno bila predmet Komisijina ispitivanja i odobrenja, njezina je odluka referentna [34].

49. S obzirom na te pretpostavke, smatram da izmjena uvedena Zakonom savezne zemlje nije obuhvaćena pojmom bitne izmjene prethodnog sustava.

50. Izmjena utječe na financiranje usluge od općeg gospodarskog interesa (javne radiodifuzijske usluge u Njemačkoj), na koju se također primjenjuje razlikovanje između zatečenih i novih potpora [35]. Stoga je Komisija u Odluci iz 2007. analizirala postojanje prednosti pri financiranju te javne usluge (tada) na temelju pristojbe, u skladu s kriterijima iz sudske prakse uspostavljene presudom Altmark [36], te njezinu spojivost s unutarnjim tržištem, u skladu s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a.

51. Podsjećam da se izmjena uvedena Zakonom savezne zemlje temeljila na tome da se posjedovanje uređaja za prijam signala koje emitiraju njemačke radiodifuzijske organizacije, kao temelj za nastanak obveze plaćanja doprinosa, zamijeni pukim posjedovanjem stambenog prostora u kojem živi punoljetna osoba. Time je uvedeno pravilo „jedan stambeni prostor, jedan doprinos".

26 Presuda od 20. svibnja 2010., Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, t. 46.)

27 Za pojam izmjene zatečene potpore vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Carrefour Hypermarchés i dr. (C-510/16, EU:C:2017:929, t. 51. do 56.).

28 Prema riječima nezavisnog odvjetnika A. Trabucchija u njegovu mišljenju u predmetu Van der Hulst (C-51/74, EU:C:1974:134, t. 7.).

29 Na primjer, značajno proširenje opsega korisnikâ.

30 Na primjer, kada se promijene programom utvrđene prednosti i njihova priroda kao i njihova količina ili poslovne aktivnosti koje ostvaruju korist. Vidjeti presudu od 9. kolovoza 1994., Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, t. 29.).

31 Na primjer, povećanje razdoblja u kojem nastaje pravo na potporu ili vremensko proširenje već odobrene potpore. Vidjeti presude od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija (C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 92. do 94.) i od 26. listopada 2016., DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 58. i 59.).

32 Presuda od 9. kolovoza 1994., Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, t. 28.)

33 Presuda od 20. svibnja 2010., Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, t. 46. i 47.)

34 To, na primjer, proizlazi iz presuda od 25. listopada 2017., Komisija/Italija (C-467/15 P, EU:C:2017:799, t. 37. do 44.) i od 20. svibnja 2010., Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, t. 28 do 41.).

35 Presuda od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, t. 17. i 18.)

36 Presuda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), u daljnjem tekstu: sudska praksa uspostavljena presudom Altmark; vidjeti točke 157. do 169. Odluke iz 2007.

52. Iz dostupnih informacija proizlazi da ta promjena nije utjecala na korisnike potpore, koji su i dalje javne radiodifuzijske organizacije. Međutim, ona je utjecala na obveznike plaćanja jer se obveza proširila na posjednike objekata koji prethodno nisu nužno plaćali doprinos.

53. Vremenski elementi također su ostali nepromijenjeni jer, sve dok postoji ustavna ovlast koju sam naveo [37], tijela javne vlasti moraju osigurati da radiodifuzijske organizacije raspolažu sredstvima koja su neophodna za obavljanje njihove zadaće.

54. Što se tiče objektivnih elemenata, nije promijenjena svrha mjere (financiranje javne usluge) ni opseg subvencioniranih djelatnosti. Kao što sam već naveo, izmjena je ograničena na to da se posjedovanje uređaja zamijeni stanovanjem u stambenom prostoru.

55. Ta bi izmjena u teoriji mogla podrazumijevati povećanje broja obveznika i, posljedično, povećanje prihoda koje na toj osnovi ostvaruju radiodifuzijske organizacije. Međutim, čini se da u praksi nije tako. Komisija je navela iznose koje je objavio KEF [38], prema kojima su ti prihodi stabilni od 2009. (prije zakonske izmjene) do 2016. [39]

56. U svakom slučaju, iznos koji javne radiodifuzijske organizacije primaju ne ovisi isključivo o općoj naplati doprinosa [40]. Među elementima koji utječu na utvrđivanje iznosa konačnog prihoda tih organizacija, koji proizlazi iz doprinosa, navodi se uključenost KEF-a, koji nadzire i obračunava financijske potrebe javnih radiodifuzijskih organizacija [41]. Izvješća KEF-a temelj su za donošenje formalnih odluka parlamenata i vlada saveznih zemalja, kojima se utvrđuje iznos doprinosa [42].

57. Stoga je očito da povećanje broja obveznika i (navodno) povećanje konačne naplate koja je ostvarena na taj način nisu relevantni za ocjenu je li mjera *nova* u ranije navedenom smislu. Neovisno o iznosu te naplate, njezin dio namijenjen javnim radiodifuzijskim organizacijama (odnosno dio koji se stvarno može okvalificirati kao državna potpora) utvrđuju, uz prethodno uključivanje KEF-a, vlade i parlamenti saveznih zemalja. Stoga ne postoji izravna povezanost između (eventualnog) povećanja konačne naplate i iznosa potpore koju primaju javne radiodifuzijske organizacije.

58. Drugim riječima, promjena uloge dodijeljene KEF-u [43], njegovih kriterija dodjele na temelju objektivnih potreba financiranja ili obveze vlada ili parlamenata saveznih zemalja da se pridržavaju njegovih prijedloga, za utvrđivanje iznosa doprinosa, mogla bi imati veći utjecaj na iznos potpore nego izmjena objektivnog elementa temelja za nastanak obveze plaćanja doprinosa.

59. Treba uzeti u obzir da je, ako se kao mjerila analize primijene kriteriji iz sudske prakse uspostavljene presudom Altmark, uključivanje KEF-a relevantno kako bi potpora koja se dodjeljuje javnim radiodifuzijskim organizacijama bila u skladu s točnim iznosima a da ih se ne premaši, za plaćanje troškova svojstvenih njihovoj obvezi javne usluge [44].

37 Točka 1. ovog mišljenja

38 Ti iznosi pokazuju stabilne prihode (u milijunima eura) za razdoblje od 2009. do 2016.: 7416 u 2009., 7362 u 2010., 7 347 u 2011., 7306 u 2012., 7480 u 2013., 8082 u 2014., 7842 u 2015. i 7825 u 2016. Podaci su navedeni u izvješćima KEF-a br. 20 (2016.), tablica 124., str. 199. (2013. do 2016.) (https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/20._Bericht.pdf i br. 19 (2014.), tablica 96., str. 141. (2009. do 2012.) (https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19._Bericht.pdf) (bilješka 24. očitovanja Komisije).

39 To potvrđuju podaci koje je njemačka vlada navela na raspravi. Naplata se povećala za 8,7 % samo za 2013./2014. godinu u odnosu na 2012. godinu, odnosno posljednje razdoblje u kojem je na snazi bio prethodni propis; međutim, upravo je to povećanje dovelo do smanjenja iznosa doprinosa od 1. travnja 2015. (sa 17,98 na 17,50 eura, od čega se 30 centi odnosilo na financijske pričuve).

40 U tom smislu, iako u drugom kontekstu, vidjeti presudu od 13. siječnja 2005., Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, t. 28.)

41 Vidjeti točku 15. ovog mišljenja.

42 Presuda od 13. prosinca 2007., Bayerischer Rundfunk i dr. (C-337/06, EU:C:2007:786, t. 21.)

43 Njemačka je vlada na raspravi potvrdila da izmjena iz 2011. nije utjecala na ovlasti KEF-a.

44 Njemačka se obvezala da će KEF svoje izračune temeljiti isključivo na troškovima koji nastaju izvršavanjem javne usluge (Odluka iz 2007., točka 379.). Međutim, predviđa se mala korist i mogućnost viška koji će se upotrijebiti za poticanje novih medija.

60. Stoga se poštuje Protokol br. 29 uz UFEU, koji državama članicama priznaje nadležnost da osiguraju financiranje javne radiodifuzije „ako [se]" sredstva dodijeljena radiodifuzijskim organizacijama dodjeljuju radi „ostvarenja odgovornosti i ovlasti iz područja javne usluge, kako je dodijeljena, utvrđena i ustrojena u svakoj državi članici".

61. Osim toga, KEF ima ulogu jamca da će se prihodi ostvareni od komercijalnih aktivnosti javnih radiodifuzijskih organizacija odbiti od iznosa potpore. To je slučaj i s eventualnim viškom naplate, ako se njime ne mogu pokriti predviđeni troškovi [45]. Njemačka vlada smatra da se takav višak naplate upotrebljava za nadopunu financijskih pričuva javnih radiodifuzijskih organizacija. Te organizacije ne mogu raspolagati tim pričuvama sve dok ih KEF ne preispita u okviru procjene potreba financiranja.

62. U tom kontekstu, puka izmjena osnove za utvrđivanje obveze plaćanja na teret obveznika ne može sama po sebi promijeniti iznos javne potpore koju primaju radiodifuzijske organizacije i, stoga, utjecati na njezinu neusklađenost s unutarnjim tržištem [46].

63. Ako prethodno navedeno nije dovoljno, valja dodati da se izmjena temelja za nastanak obveze objašnjava, među ostalim, tehnološkim napretkom. Za slučaj da je zadržan prethodni sustav („jedan uređaj, jedna pristojba"), postojala bi opasnost od povećanja prihoda s obzirom na porast novih uređaja, kao što su osobna računala [47] ili pametni telefoni, među ostalim, koji omogućavaju pristup radiodifuzijskim programima [48].

64. Izmjenom se također nastoji pojednostavniti upravljanje naplatom doprinosa u pogledu kojeg je, kao što proizlazi iz podnesenih očitovanja, došlo do povećanja kašnjenja u plaćanju u okviru sustava koji se temeljio na posjedovanju prijamnika.

65. U tim okolnostima, smatram da promjena uvedena Zakonom savezne zemlje nije dovoljna, kvalitativno ni kvantitativno, kako bi se mogla smatrati bitnom izmjenom, u smislu članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004, u vezi s člankom 1. točkom (c) Uredbe br. 659/1999, koju treba priopćiti Komisiji.

B. Doprinos kao potpora za izgradnju konkurentskog načina prijenosa (DVB-T2 – monopol) čija upotreba nije predviđena za inozemne televizijske kuće (prvi dio drugog prethodnog pitanja)

1. Sažetak argumentacije stranaka

66. SWR u svojim pisanim očitovanjima ističe da je tehnička dostupnost javne usluge usko povezana sa zadaćom radiodifuzije koja je od općeg interesa. Osporava da monopol nad sustavom prijenosa DVB-T2 imaju javne radiodifuzijske organizacije jer bi od 40 postaja njih 26 ostalo na raspolaganju konkurentima. U svakom slučaju, razvoj tog sustava prijenosa ne pretpostavlja nikakvu prednost u smislu članka 107. UFEU-a niti diskriminira inozemne operatore jer njihove zadaće, same po sebi, obuhvaćaju emitiranje na cijelom državnom području na kojem osiguravaju radiodifuziju.

45 Vidjeti točke 382. i 385. Odluke iz 2007.

46 Komisija je na raspravi upozorila na neprestano nadziranje koje je, u skladu s člankom 108. stavkom 1. UFEU-a, dužna provoditi i koje je provodila od donošenja Odluke iz 2007. Istaknula je da dosad nije utvrdila nijednu izmjenu zbog koje bi bilo potrebno novo ispitivanje spojivosti sustava financiranja njemačkih javnih radiodifuzijskih organizacija s unutarnjim tržištem.

47 Rješenjem od 22. kolovoza 2012. Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) potvrdio je da je posjedovanje osobnog računala povezanog s internetom, s kojeg se mogu primati programi javnih radiodifuzijskih organizacija, dovoljno za plaćanje doprinosa (predmet 1 BvR 199/11).

48 Međutim, točno je da bi to predviđeno proširenje niza uređaja koji stvaraju obvezu plaćanja, u skladu s uskim tumačenjem prethodnih pravila, otežalo naplatu u praksi zato što nadzor nad posjedovanjem tih uređaja predstavlja znatne poteškoće.

67. Njemačka se vlada slaže s tvrdnjama SWR-a, iako načelno ističe nedostatak relevantnosti koju uvođenje sustava digitalnog zemaljskog prijenosa DVB-T2 ima za ocjenu izmjene doprinosa u skladu s pravilima o državnim potporama iz UFEU-a.

68. Komisija također ne razumije na koji bi način upotreba prihoda od doprinosa za radiodifuzijske usluge za ulaganja u nove tehnologije mogla dovesti do monopola u okviru zemaljske digitalne televizije DVB-T2 i navodi podatke koji potvrđuju da taj sustav stoji na raspolaganju privatnim operatorima. S jedne strane, smatra da su ulaganja javnih radiodifuzijskih organizacija troškovi povezani s izvršavanjem njihove zadaće od općeg interesa. S druge strane, poziva se na točku 74. Komunikacije o javnoj radiodifuziji, u kojoj se izričito navodi stvaranje izvanrednih financijskih pričuva za opsežna tehnološka ulaganja, koja su neophodna za navedenu zadaću javne usluge. Stoga smatra da su takva ulaganja u skladu s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a.

69. Švedska vlada nije se očitovala o ovom pitanju.

2. Ocjena

70. Čini se da sud koji je uputio zahtjev prvim dijelom drugog prethodnog pitanja traži da se proglasi da doprinos, kako je utvrđen Zakonom savezne zemlje, nije u skladu s člancima 107. i 108. UFEU-a jer se njegova naplata upotrebljava kako bi se ostvario prijelaz sa sustava digitalnog prijenosa signala DVB-T na napredniji sustav (DVB-T2), iz kojeg bi se isključile televizijske kuće drugih država članica.

71. Slažem se s kritikama podnositeljâ pisanih očitovanja u pogledu relevantnosti tog pitanja i načina na koji je postavljeno jer njime nije dovoljno jasno objašnjen referentni pravni okvir. Ta okolnost onemogućava ispitivanje usklađenosti Zakona savezne zemlje, po tom pitanju, s pravom Unije.

72. Podredno, smatram da se pitanje temelji na dvosmislenim ili nedovoljno potkrijepljenim pretpostavkama. Na primjer, u okviru razmatranja tehnologije DVB-T2, kvalificira je kao monopol, međutim ta je tehnologija otvorena javnim i privatnim televizijskim kućama na način da njemački javni operatori nisu u povlaštenom položaju u odnosu na privatne operatore.

73. Kod prijelaza na novu tehnologiju DVB-T2, odluke o kapacitetu prijenosa i planiranju područja za širenje donose nadležna tijela (a ne radiodifuzijske organizacije). Kao što navodi Komisija, neovisno o izmjenama u pogledu temelja za nastanak obveze plaćanja doprinosa, one nemaju nikakve veze s time što je broj dostupnih frekvencija, u Njemačkoj i u drugim državama članicama, ograničen u skladu s drugim pravilima.

74. To što se sredstva prikupljena na temelju doprinosa upotrebljavaju kako bi javne televizijske kuće mogle pristupiti tehnologiji DVB-T2 samo po sebi ne poništava Zakon savezne zemlje niti nužno ne predstavlja državnu potporu protivnu UFEU-u. Kao što sam već naveo u odgovoru na prvo prethodno pitanje, KEF mora pristupiti analizi troškova i ulaganja (među ostalim, povezanih s tehnološkim poboljšanjima, kao što je to DVB-T2), kako bi utvrdio ona koja su opravdana izvršavanjem zadaća javne usluge povjerenih organizacijama pod njegovim nadzorom [49].

75. Stoga, čak i pod pretpostavkom da Sud može sudu koji je uputio zahtjev pružiti elemente prosudbe u pogledu kvalifikacije državnih potpora od iznosa prikupljenih na temelju doprinosa i upotrijebljenih za izgradnju sustava DVB-T2, takva pojašnjenja ne bi bila relevantna za ocjenu usklađenosti Zakona savezne zemlje s pravom Unije.

49 U svakom slučaju, na Komisiji je da ispita usklađenost ili neusklađenost javnih sredstava dodijeljenih za uvođenje sustava DVB-T2, što je različito pitanje koje zahtijeva složeniju analizu. To se svojedobno dogodilo prilikom uvođenja digitalne zemaljske televizije (DVB-T) u Berlinu, Brandenburg, kao što sam naveo u bilješci 21.

C. Mehanizam izvršenja naplate neplaćenog doprinosa u upravnom postupku kao nova potpora (drugi dio drugog pitanja i treće prethodno pitanje)

1. Sažetak argumentacije stranaka

76. SWR i njemačka vlada navode da regionalne radiodifuzijske organizacije, time što doprinos za radiodifuzijske usluge naplaćuju i u okviru postupka izvršenja, izvršavaju zadaću javne usluge koja im je povjerena zakonom i djeluju kao subjekti javnog prava (odnosno kao sastavnice neizravne državne uprave), čime se razlikuju od privatnih operatora.

77. Ističu da je pristup izvršenju naplate dugova proizašlih iz neplaćanja doprinosa za radiodifuzijske usluge u upravnom postupku bio jedan od elemenata koje je Komisija ocijenila u okviru Odluke iz 2007.

78. Njemačka vlada dodaje da financiranje javne radiodifuzijske usluge te temelj za nastanak obveze i postupak naplate ulaze u područje nadležnosti država članica.

79. Komisija smatra da je mogućnost izdavanja naloga za izvršenje prednost u odnosu na privatne operatore. Ako je takva povlastica dio doprinosa koju javne radiodifuzijske organizacije ostvaruju zbog izvršavanja svoje zadaće javne usluge, tada bi ona bila u skladu s pravilima o državnim potporama [50]. Mogla bi se smatrati pravom povezanim s javnom radiodifuzijskom zadaćom i elementom koji je svojstven zatečenoj potpori, kao što je navedeno u Odluci iz 2007.

80. Švedska vlada nije podnijela očitovanja ni u pogledu ovog prethodnog pitanja.

2. Ocjena

81. Treće prethodno pitanje povezano je s drugim dijelom drugog pitanja, pri čemu se oba ograničavaju na sustav izvršenja u upravnom postupku za naplatu neplaćenog doprinosa. Stoga ću ih analizirati zajedno.

82. Sud je već imao prilike, iako samo uzgredno, odlučivati o pitanju koje se odnosi na sustav izvršenja naplate neplaćenih potraživanja u upravnom postupku na ime doprinosa za radiodifuzijske usluge, utvrdivši da organizacije koje imaju takve mogućnosti imaju ovlasti javne vlasti [51]. To što se navedeni predmet odnosio na ugovore o javnoj nabavi ne protivi se mogućnosti da se taj zaključak primijeni na ovaj slučaj.

83. Točno je da bi se, u skladu s presudom Trapeza Eurobank Ergasias [52] na koju se poziva Komisija, slična mjera mogla smatrati povlaštenom mjerom u odnosu na druge privatne konkurente. Međutim, ne treba zaboraviti da je doprinos namijenjen isključivo financiranju zadaće javne usluge dodijeljene javnim radiodifuzijskim organizacijama, a ne komercijalnih aktivnosti. Stoga se naplatom u postupku izdavanja naloga za izvršenje u upravnim stvarima osigurava naplata sredstava potrebnih za izvršavanje te usluge, poštujući zakonsku ovlast.

50 Poziva se na presudu od 16. travnja 2015., Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

51 Presuda od 13. prosinca 2007., Bayerischer Rundfunk i dr. (C-337/06, EU:C:2007:786, t. 44.)

52 Presuda od 16. travnja 2015. (C-690/13, EU:C:2015:235, t. 29.): „članak 87. stavak 1. UEZ-a treba tumačiti na način da povlastice poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, na temelju kojih banka ima pravo […] izvršenja prisilne naplate na temelju obične privatne isprave […] mogu ulaziti u njegovo područje primjene”.

84. Ako je priroda doprinosa, kao što to tvrdi sud koji je uputio zahtjev, slična prirodi poreza, nije nelogično da se za njegovu naplatu upotrebljavaju isti instrumenti (izvršenja) kao za naplatu poreznih davanja. Budući da je riječ o ovlasti javnog prava, dobrovoljna ili izvršna naplata tog doprinosa otkriva njegovu prirodu svojstvenu jamstvu pružanja javne radiodifuzijske usluge. Sustav prisilne naplate također pridonosi djelotvornosti naplate.

85. U svakom slučaju, ključan je argument za odgovor na to pitanje, kad je riječ o sustavu državnih potpora, kao što to navode SWR i njemačka vlada, da je Komisija u Odluci iz 2007. već uzela u obzir postojanje ovlasti naplate neplaćenih potraživanja na temelju postupka izvršenja upravne prirode.

86. Komisija je u toj odluci navela da je radiodifuzijskim organizacijama dodijeljeno pravo da izravno naplaćuju doprinos, uključujući u okviru izvršenja u upravnom postupku [53]. Na temelju te ocjene može se zaključiti da su prihodi ostvareni na taj način i dalje pod javnim nadzorom i da, stoga, imaju karakter državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a [54].

87. Budući da Zakonom savezne zemlje nisu uvedene nikakve promjene u tom pogledu, pri čemu je sustav izvršenja u upravnom postupku sadržan u prethodnom propisu ostao nepromijenjen, on uživa zaštitu Odluke iz 2007.

88. Osim toga, razlika u postupanju prema javnim i privatnim radiodifuzijskim operatorima po tom se pitanju ne može ispitivati zasebno, nego u okviru sustava prava i obveza koje jedni i drugi zakonski preuzimaju. Javnopravne organizacije imaju neka ograničenja, koja proizlaze iz izvršavanja njihovih zadaća javne usluge, a od kojih su privatni operatori izuzeti. Suprotno tomu, ništa ih ne sprječava da iskoriste iznimne ovlasti u pogledu ovlasti privatnog prava, koje podliježu naknadnom sudskom nadzoru.

89. Razlika u pravnim statusima može opravdati to što se za naplatu doprinosa javnopravne prirode upotrebljavaju administrativni instrumenti predviđeni za njegovo prisilno izvršenje u slučaju neplaćanja.

V. Zaključak

90. Slijedom navedenoga, predlažem Sudu da proglasi nedopuštenim prvi dio drugog prethodnog pitanja i da na prva tri prethodna pitanja koja je postavio Landgericht Tübingen (Zemaljski sud u Tübingenu, Njemačka) odgovori sljedeće:

„1. Zakon savezne zemlje Baden-Württemberga od 18. listopada 2011. o primjeni Državnog ugovora o doprinosu za radiodifuzijske usluge od 17. prosinca 2010., kojim se mijenja temelj za nastanak obveze plaćanja doprinosa za radiodifuzijske usluge na način da se posjedovanje prijamnika zamjenjuje posjedovanjem stambenog prostora:

– ne čini izmjenu zatečene potpore u smislu članka 4. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka [108. UFEU-a];

– njime se stoga ne uvodi nova potpora u smislu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999, koju je Komisiji trebalo priopćiti u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a i koju je ta institucija trebala odobriti.

53 Odluka iz 2007., t. 144. i 145.

54 Odluka iz 2007., t. 150.

2. Člancima 107. i 108. UFEU-a ne protivi se nacionalni propis, kao što je to navedeni Zakon savezne zemlje Baden-Württemberga, kojim se javnim radiodifuzijskim organizacijama koje se financiraju na temelju doprinosa za radiodifuzijske usluge dopušta da izdaju vlastite naloge za izvršenje i da ih izvršavaju radi naplate navedenog doprinosa u slučaju neplaćanja, bez potrebe pribjegavanja uobičajenim pravnim sredstvima.”