Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
26 päivänä syyskuuta 2018 [1]

Asia C-492/17

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Landgericht Tübingen (Tübingenin alueellinen alioikeus, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Valtiontuet – Jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa velvoitetaan kaikki täysi-ikäiset valtion alueella sijaitsevan asunnon haltijat maksamaan maksu julkisille yleisradioyhtiöille

1. Saksassa julkisten yleisradioyhtiöiden tarjoamat palvelut perustuvat perustuslain (Grundgesetz) 5 §:ssä, joka koskee mielipiteen, tiedonvälityksen, taiteen ja tieteen vapautta, annettuun tehtävänantoon. Bundesverfassungsgericht (perustuslakituomioistuin, Saksa) on tulkinnut asiaa siten, että kyseisessä säännöksessä velvoitetaan tarjoamaan tällaisia palveluja ja takaamaan niiden puolueettomuus sekä ohjelmien sisällön monipuolisuus, objektiivisuus ja tasapaino. [2]

2. Koska osavaltioilla on lainsäädäntövaltaa julkisoikeudellisen yleisradiotoiminnan alalla, julkisten yleisradioyhtiöiden perustamista ja hallinnointia sekä niiden palveluntarjontaa liittovaltion tasolla säännellään useilla osavaltioiden välisillä sopimuksilla. Sopimusten perusteella julkiset yhtiöt (ARD ja ZDF kansallisella tasolla [3] sekä muut, kuten SWR, [4] alueellisella tasolla) rahoittavat toimintansa tuloilla, joita ne saavat lähinnä kolmesta lähteestä: televisiolupamaksusta (jota käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee), [5] mainosajan ja -tilan myynnistä sekä muusta kaupallisesta toiminnasta.

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Tuomio 24.2.1961 (BVerfGE 12, 205-1. Rundfunkentscheidung), 182 kohta.

3 Saksan julkisen television kahden pääkanavan lyhenteet. ARD on lyhenne sanoista ”Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland” (Saksan liittotasavallan julkisten yleisradioyhtiöiden yhteenliittymä) ja ZDF sanoista ”Zweites Deutsches Fernsehen” (Saksan television kakkoskanava).

4 ”Südwestrundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts” (Lounais-Saksan julkinen yleisradioyhtiö, julkisoikeudellinen yhteisö; jäljempänä SWR).

5 Käytän vuodesta 2013 voimassa olleesta Saksan yleisradiomaksusta (Rundfunkbeitrag) jäljempänä nimitystä ”lupamaksu”. Kyseiseen vuoteen asti lupamaksusta käytettiin Saksan lainsäädännössä nimitystä ”Rundfunkgebühr” (yleisradiomaksu). SWR:n edustaja selitti kuitenkin istunnossa, että todellisuudessa yleisradiomaksun oikeudellinen luonne oli aiemman lainsäädännön voimassaolon aikana sama kuin nykyisellä lupamaksulla, koska maksun perustana oli *mahdollisuus* vastaanottaa yleisradiotoiminnan julkisia palveluja, ei näiden palvelujen *tosiasiallinen vastaanottaminen*.

3. Komissio totesi vuonna 2007,[6] että Saksan julkisoikeudellisen yleisradiotoiminnan rahoitusmenetelmää voidaan pitää asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan i luetelmakohdassa tarkoitettuna ”voimassa olevana tukena”.[7] Vuonna 2007 tekemässään päätöksessä komissio havaitsi kuitenkin joitakin seikkoja, joiden vuoksi tuki oli katsottava sisämarkkinoille soveltumattomaksi, joten se vaati tämän vuoksi Saksan hallitusta toteuttamaan joukon toimenpiteitä, jotka Saksa myös toteutti. Yksikään toimenpide ei vaikuttanut käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kohteena olevaan lupamaksuun (entiseen yleisradiomaksuun).

4. Vuonna 2013 tuli voimaan tätä rahoitustapaa koskeva muutos, joka koski lyhyesti sanottuna sitä, että kun aiemmin maksu perittiin jokaisesta asunnossa olevasta vastaanottimesta, vastedes se kannettaisiin pelkästä asunnon hallinnasta joko omistajana tai vuokralaisena.[8]

5. Lupamaksun uusi määräytymisperuste on riitautettu useissa Saksan tuomioistuimissa,[9] muiden muassa Landgericht Tübingenissä (Tübingenin alueellinen alioikeus, Saksa), joka on ilmoittanut unionin tuomioistuimelle epäilevänsä lupamaksun unionin oikeuden mukaisuutta.

6. Tässä ratkaisuehdotuksessa tarkastellaan unionin tuomioistuimen ohjeiden mukaan ainoastaan valtiontukiin liittyviä ennakkoratkaisukysymyksiä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1 SEUT:n liitteenä oleva pöytäkirja N:o 29

7. Jäsenvaltioiden julkisen yleisradiotoiminnan järjestelmät ovat erityisen herkässä asemassa jokaisen yhteiskunnan demokraattisten, yhteiskunnallisten ja kulttuuristen tarpeiden kannalta sekä viestinnän moniarvoisuuden turvaamisen tarpeen kannalta, kuten käy ilmi SEUT:n liitteenä olevan, Amsterdamin sopimuksella lisätyn jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevan pöytäkirjan N:o 29[10] johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta; pöytäkirjassa määrätään seuraavaa:

”Perussopimusten määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyritykselle kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta unionin kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.”

6 K(2007) 1761 lopullinen. Valtiontuki E/2005 (ex CP 2/2003, CP 232/2002 ja CP 43/2003, CP 243/2004 ja CP 195/2004) – Valtiontuki julkisille yleisradioyhtiöille Saksassa (jäljempänä vuonna 2007 tehty päätös; saatavana ainoastaan englanniksi ja saksaksi), johdanto-osan 200–216 perustelukappale.

7 Neuvoston asetus (EY), annettu 22.3.1999, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan (nykyisin SEUT 108 artikla) soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL 1999, L 83, s. 1). Korvattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9), jota ei sovelleta käsiteltävään asiaan ajallisista syistä.

8 Lupamaksu peritään myös elinkeinonharjoittajilta monien eri seikkojen perusteella (liiketilat ja ammattikäytössä olevat ajoneuvot). Koska ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevissa riidoissa ei ole mukana elinkeinonharjoittajia, tarkoitan tässä yhteydessä ainoastaan asunnon haltijana olevilta luonnollisilta henkilöiltä perittyjä lupamaksuja.

9 Bundesverwaltungsgericht (ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on ottanut asiaan kantaa 18.3.2016 antamassaan tuomiossa. Bundesverfassungsgericht on todennut 18.7.2018 antamassaan tuomiossa lupamaksun uudistuksen olevan perustuslain mukainen muutoin paitsi vapaa-ajan asuntojen osalta (asia 1 BvR 1675/16, asia 1 BvR 745/17, asia 1 BvR 836/17 ja asia 1 BvR 981/17).

10 EYVL 1997, C 340, s. 109. Käytetään myös nimitystä ”Amsterdamin pöytäkirja”.

2 Asetus N:o 659/1999

8. Asetuksen 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

a) ’tuella’ toimenpiteitä, jotka täyttävät kaikki [EUT-]sopimuksen [107] artiklan 1 kohdassa asetetut tunnusmerkit;

b) ’voimassa olevalla tuella’

i) tukia, jotka olivat olemassa ennen perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisessä jäsenvaltiossa, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen perustamissopimuksen voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen [EUT-]sopimuksen voimaantulon jälkeen – –;

ii) hyväksyttyjä tukia eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt;

– –

c) ’uudella tuella’ kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset;

– –

f) ’sääntöjenvastaisella tuella’ uusia tukia, jotka on otettu käyttöön perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan vastaisesti;

– –”

3 Asetus (EY) N:o 794/2004[11]

9. Asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Oikeusvarmuuden vuoksi on aiheellista tarkentaa, että pienistä lisäyksistä, jotka ovat enintään 20 prosenttia tukiohjelman alkuperäisestä talousarviosta ja jotka johtuvat ennen kaikkea inflaatiovaikutuksista, ei pitäisi olla tarpeen ilmoittaa komissiolle, koska ne eivät todennäköisesti vaikuta komission alkuperäiseen arviointiin ohjelman soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, edellyttäen, että muut tukiohjelman edellytykset säilyvät muuttumattomina.”

10. Sen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan c kohdan soveltamiseksi voimassa olevan tuen muutoksella tarkoitetaan mitä tahansa muutosta, muuta kuin muodollista tai hallinnollista, joka ei vaikuta tukitoimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehtyyn arviointiin. Voimassa olevan tukiohjelman alkuperäisen talousarvion kasvua enintään 20 prosentilla ei kuitenkaan pidetä voimassa olevan tuen muutoksena.

– –”

11 Asetuksen N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21.4.2004 annettu komission asetus (EUVL 2004, L 140, s. 1).

4 Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan [12]

11. Tiedonannon 21 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Valtion toimenpiteen tarkoitus ei ole ratkaiseva seikka sen sisältämän valtiontuen arvioimiseksi [SEUT 107 artiklan 1] kohdan mukaisesti, vaan ratkaisevia ovat toimenpiteen vaikutukset. Julkisia yleisradioyhtiöitä rahoitetaan yleensä valtion talousarviosta tai vastaanottimien haltijoilta perityin lupamaksuin. – – Tällaiset rahoitustoimenpiteet perustuvat yleensä viranomaisten toimintaan ja niihin liittyy valtion varojen siirtämistä – –”

B Saksan oikeus

12. Julkista yleisradiotoimintaa koskevista osavaltioiden välisistä sopimuksista tässä asiassa merkityksellisiä ovat a) radio- ja televisiolähetystoimintaa ja televiestimiä koskeva sopimus, [13] b) radio- ja televisiolähetystoiminnan rahoittamista koskeva sopimus [14] ja c) televisiolupamaksua koskeva sopimus. [15]

1 Radio- ja televisiolähetystoimintaa koskeva osavaltioiden välinen sopimus

13. Sopimuksen 12–14 kohtaan sisältyvät Saksan julkisen yleisradiotoiminnan rahoittamisen perusperiaatteet. Julkisoikeudellisen yleisradiotoiminnan on pystyttävä täyttämään saamiensa varojen avulla perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä määritellyt tehtävät ja varmistettava toimintansa ylläpito ja harjoittaminen.

14. Sopimuksen 13 kohdassa luetellaan kolme rahoituksen peruspilaria (lupamaksut, mainostulot ja muut tulot) ja korostetaan, että lupamaksun on oltava pääasiallinen tulonlähde.

15. Sopimuksella perustetaan komitea, joka tarkastaa julkisten yleisradioyhtiöiden toiminnan rahoituksen ja määrittää niiden rahoitustarpeet. [16] Nämä tarpeet lasketaan sopimuksen 14 kohdan mukaan taloudellisuus- ja säästäväisyysperiaatetta noudattaen, ja niihin sisältyy mahdollisuus toiminnan järkeistämiseen yleisradioyhtiöiden itsensä laatimien ennusteiden pohjalta.

16. Sopimuksen mukaan lupamaksun suuruus vahvistetaan televisiolupamaksua koskevan sopimuksen 14 kohdan 4 alakohdassa määrätyllä tavalla.

2 Yleisradiomaksua koskeva osavaltion laki [17]

17. Koska osavaltioiden on sisällytettävä mainitut sopimukset lainsäädäntöönsä, on syytä ottaa esille Baden-Württembergin osavaltion laki, jonka unionin oikeuden mukaisuudesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää kysymyksensä.

12 EUVL 2009, C 257, s. 1 (jäljempänä vuoden 2009 tiedonanto).

13 Rundfunkstaatsvertrag, johon sisältyvät sekä julkista että yksityistä radio- ja televisiolähetystoimintaa Saksassa koskevat perussäännöt; viimeisin (21.) uudistus hyväksyttiin 18.12.2017, ja se tuli voimaan 25.5.2018 (jäljempänä radio- ja televisiolähetystoimintaa koskeva sopimus).

14 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, tehty 31.8.1991, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna julkista yleisradiotoimintaa koskeviin osavaltioiden välisiin sopimuksiin 20. kerran 8.–16.12.2016 tehdyllä muutoksella.

15 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, jonka voimassa oleva versio on tehty 15.12.2010, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna vuonna 2017 (jäljempänä televisiolupamaksua koskeva sopimus).

16 Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (jäljempänä KEF).

17 Televisiolupamaksusta 17.12.2010 tehdyn sopimuksen soveltamisesta 18.10.2011 annettu laki (Baden-württembergisches Gesetz vom 18. Oktober 2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RdFunkBeitrStVBW) vom 17. Dezember 2010), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna radio- ja televisiolähetystoiminnasta 3.12.2015 tehdyn sopimuksen 19. muutoksen 4 kohdalla (23.2.2016 annettu laki; GBl., s. 126 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 129). Jäljempänä osavaltion laki.

18. Osavaltion lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Televisiolupamaksulla pyritään varmistamaan [radio- ja televisiolähetystoiminnasta tehdyn sopimuksen] 12 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetun julkisoikeudellisen yleisradiotoiminnan sekä saman sopimuksen 40 kohdassa lueteltujen tehtävien riittävä rahoitus.”

19. Sen 2 §:n sanamuoto on seuraava:

”(1) Yksityisellä sektorilla televisiolupamaksu peritään jokaisesta asunnosta asunnon haltijalta (maksuvelvollinen).

(2) Asunnon haltijalla tarkoitetaan jokaista asunnossa asuvaa täysi-ikäistä henkilöä. Asunnon haltijaksi katsotaan jokainen henkilö, joka

1. on ilmoittanut asunnon kotipaikakseen väestörekisteröintiä koskevien säännösten mukaisesti tai

2. on merkitty vuokralaiseksi kyseistä asuntoa koskevassa vuokrasopimuksessa.

– –”

20. Lain 10 §:ssä säädetään, että televisiolupamaksusta saatavat tulot ohjataan ensisijaisesti asunnon sijaintipaikan alueelliselle yleisradiolaitokselle.

21. Samassa 10 §:ssä säädetään vielä seuraavaa:

”– –

(5) Alueellinen yleisradiolaitos vahvistaa maksamatta olevien televisiolupamaksujen määrän – –

(6) Maksamatta olevat televisiolupamaksut peritään hallinnollista pakkotäytäntöönpanomenettelyä noudattaen. – –”

3 Hallinnollista pakkotäytäntöönpanoa koskeva Baden-Württembergin osavaltion laki[18]

22. Saksassa viranomaisten saatavien perinnästä säädetään osavaltioiden lainsäädännössä. Baden-Württembergin osavaltion kyseisen lain 13 ja 14 §:ään sisältyvät hallintotoimet ja perusteet, joiden nojalla viranomaisten saatavat voidaan panna täytäntöön, sekä tarvittavat muodolliset vaatimukset. Saatavaa on vaadittava etukäteen, ja maksuaikaa on annettava vähintään yksi viikko.

23. Lain 15 § koskee saatavien perintää hallinnollisen pakkotäytäntöönpanon avulla, ja siinä viitataan lähinnä yleisistä verosäännöksistä annetun lain (Abgabenordnung) säännöksiin. Näitä säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin, paitsi että saatavan perinnästä vastaa ulosottomiehen sijaan toimivaltainen viranomainen.[19]

II Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian velalliset ovat lupamaksun kokonaan tai osittain tammikuusta 2013 vuoden 2016 loppuun erityisinä aikoina maksamatta jättäneitä maksuvelvollisia henkilöitä.

18 Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg, annettu 12.3.1974.

19 Lain 15a §:n mukaan viranomaiset voivat kuitenkin käyttää siviilioikeudellista pakkotäytäntöönpanomenettelyä.

25. SWR antoi vuosina 2015 ja 2016 useimmiten useita satoja euroja koskeneiden omien maksuunpanopäätöstensä täytäntöönpanomääräyksiä kutakin velallista vastaan ja vaati näitä maksamaan lupamaksun sekä maksukehotuskulut ja viivästyslisän.

26. Velalliset ovat kieltäytyneet maksamasta, ja he ovat epäilleet, ettei uusi lainsäädäntö ole muiden muassa SEUT 108 artiklan mukainen. Velallisten mielestä a) maksun perustetta on muutettu merkittävällä tavalla, joten siitä olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle ennen sen voimaantuloa; b) lupamaksulla rahoitetaan maanpäällisen digitaalisen DVB-T2-lähetysjärjestelmän monopolia, johon ulkomaisilla toimijoilla ei ole pääsyä, ja c) julkisoikeudellisten yleisradioyhtiöiden itsensä antamien täytäntöönpanoperusteiden turvin tapahtuva maksamatta olevan lupamaksun pakkotäytäntöönpano on SEUT 107 artiklan vastaista valtiontukea, koska sillä siirretään julkisoikeudelliset yleisradioyhtiöt yleisen pakkotäytäntöönpanomenettelyn ulkopuolelle.

27. Amtsgericht Tübingen (Tübingenin paikallinen alioikeus, Saksa) on keskeyttänyt väliaikaisesti kolme tällaista pakkotäytäntöönpanomenettelyä velallisten muutoksenhaun johdosta. Kolmessa muussa menettelyssä Reutlingenin ja Calwin kaupunkien toimivaltaiset tuomioistuimet ovat hylänneet asianomaisten velallisten muutoksenhaut.

28. Näistä ratkaisuista on valitettu Landgericht Tübingeniin. Niistä kolmessa SWR on valittanut mainittujen menettelyjen keskeyttämisestä. Muissa kolmessa velalliset ovat valittaneet vaatimustensa hylkäämisestä.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tässä ratkaisuehdotuksessa tarkasteltavien kysymysten osalta ensinnäkin, että lupamaksu ohjataan ainoastaan julkisoikeudellisille yleisradioyhtiöille, erityisesti ZDF:lle ja SWR:lle. Lupamaksu ei ole vapaaehtoinen, eikä siihen liity mitään ehtoja eikä vastasuoritusta, joten se on veronluonteinen maksu ja katsotaan normatiivisen luonteensa vuoksi valtiontueksi. [20]

30. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä lupamaksun määräytymisperustetta koskeva lainsäädäntömuutos (maksuvelvollisuus perustui aiemmin vastaanottimen hallussapitoon, nyt asunnon hallintaan) on merkinnyt 1.1.2013 alkaen merkittävää muutosta, josta olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Joka tapauksessa kyseisestä muutoksesta seurannut tuki ei sovellu sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

31. Toiseksi lupamaksu on sen mukaan vastoin unionin oikeutta siksi, että osa saaduista tuloista käytetään maanpäällisen digitaalisen DVB-T2-lähetysjärjestelmän käyttöönottoon monopolina eikä muiden jäsenvaltioiden radio- ja televisiolähetystoiminnan harjoittajilla ole mahdollisuutta käyttää sitä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan tilannetta voidaan verrata 15.9.2011 annetun tuomion Saksa v. komissio taustalla olevaan tilanteeseen, jossa oli kyseessä siirtyminen analogisesta tekniikasta digitaaliseen. [21]

32. Lisäksi kyseessä on sen mukaan tiettyä tarkoitusta varten kannettu vero, sillä maksuvelvollisten määrä on kasvanut ja kattaa koko täysi-ikäisen väestön, mikä on lisännyt maksuista saatavia tuloja huomattavasti, 700 miljoonaan euroon vuodessa. Se toteaa yhteenvetona, että uutta lainsäädäntöä on pidettävä laittomana valtiontukena, koska kannetulla verolla rahoitetaan DVB-T2:n kautta harjoitettua julkisten ja yksityisten yritysten toimintaa.

20 Se mainitsee tässä yhteydessä 15.9.2011 annetun tuomion Saksa v. komissio (C-544/09 P, EU:C:2011:584).

21 Asia C-544/09 P, ei julkaistu, EU:C:2011:584. Unionin tuomioistuin hylkäsi Saksan tekemän valituksen, joka koski yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 6.10.2009 antamaa tuomiota Saksa v. komissio (T-21/06, ei julkaistu, EU:T:2009:387). Viimeksi mainitussa tuomiossa oli vahvistettu valtiontuesta, jonka Saksan liittotasavalta on myöntänyt maanpäällisten digitaalitelevisiolähetysten (DVB-T) aloittamiseen Berlin-Brandenburgissa, 9.11.2005 tehty komission päätös (tiedoksiannettu numerolla K(2005) 3903) (EUVL 2006, L 200, s. 14), jonka mukaan tällainen tuki ei sovellu sisämarkkinoille.

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kolmanneksi, että julkisoikeudelliset yleisradioyhtiöt saavat muutakin valtiontukea, kun ne voivat antaa omia täytäntöönpanoperusteitaan maksamatta olevien lupamaksujen täytäntöön panemiseksi. Julkisoikeudellinen täytäntöönpanomekanismi on tehokkaampi, nopeampi ja edullisempi kuin tavanomainen täytäntöönpanomenettely, jota viranomaisten ei ole pakko käyttää, mikä vähentää täytäntöönpanon kustannuksia.

34. Tässä tilanteessa Landgericht Tübingen esittää unionin tuomioistuimelle seitsemän ennakkoratkaisukysymystä, joista toistetaan tässä edellä mainituista syistä vain kolme ensimmäistä:

”1) Onko Baden-Württembergin osavaltion 18.10.2011 annettu laki – –, joka koskee liittovaltion ja osavaltioiden välillä 17.12.2010 tehdyn televisiolupamaksuja koskevan sopimuksen (Rundfunkbeitragsstaatsvertrag), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 3.12.2015 tehdyn 19. yleisradiotoiminnan muutosta koskevan sopimuksen (Neunzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) – – 4 §:llä, pätevyyttä, yhteensopimaton unionin oikeuden kanssa, koska mainitussa laissa säädetty maksu, joka lähtökohtaisesti peritään 1.1.2013 lähtien ehdoitta jokaiselta Saksan Baden-Württembergin osavaltiossa asuvalta aikuiselta lähetystoiminnan harjoittajien Südwestrundfunk (jäljempänä SWR) ja Zweites Deutsches Fernsehen (jäljempänä ZDF) hyväksi, on unionin oikeuden vastaista, yksinomaan näitä julkisoikeudellisia yleisradiolaitoksia yksityisiin lähetystoiminnan harjoittajiin verrattuna suosivaa tukea? Onko SEUT 107 ja SEUT 108 artiklaa tulkittava siten, että yleisradiomaksua koskeva laki olisi edellyttänyt komission hyväksyntää eikä se ilman sitä ole pätevä?

2) Onko SEUT 107 ja SEUT 108 artiklaa tulkittava siten, että ne koskevat Baden-Württembergin osavaltion kyseisessä laissa vahvistettua säännöstöä, jonka mukaan lähtökohtaisesti jokaiselta Saksan Baden-Württembergin osavaltiossa asuvalta aikuiselta peritään ehdoitta yksinomaan viranomaismuodossa toimivien tai julkisoikeudellisten lähetystoimintaa harjoittavien yritysten hyväksi perittävä maksu, koska tämä maksu on unionin oikeuden vastaista suosivaa tukea, jota annetaan muista EU:n jäsenvaltioista peräisin olevien lähetystoiminnan harjoittajien teknistä pois sulkemista varten, sillä maksut käytetään sellaisen kilpailevan lähetysjärjestelmän rakentamiseen (DVB-T2-monopoli), jota ulkomaisten lähetystoiminnan harjoittajien ei ole määrä käyttää? Onko SEUT 107 ja SEUT 108 artiklaa tulkittava siten, että ne koskevat epäsuorien taloudellisten tukien lisäksi myös muita taloudellisesti merkityksellisiä etuoikeuksia (oikeus laatia täytäntöönpanoperuste, oikeus toimia sekä taloudellisena yrityksenä että viranomaisena, edullisempi asema velkojen laskennassa)?

3) Onko yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja suosivien tukien kiellon kanssa yhteensopivaa, jos Baden-Württembergin osavaltion lain nojalla saksalaista televisiolähetystoiminnan harjoittajaa, joka on julkisoikeudellisesti organisoitu ja toimii viranomaisen muodossa mutta kilpailee kuitenkin samanaikaisesti mainosmarkkinoilla yksityisten lähetystoiminnan harjoittajien kanssa, suositaan näihin verrattuna siten, ettei sen tarvitse yksityisten kilpailijoidensa tavoin hakea katsojilta oleville saatavilleen täytäntöönpanoperustetta tuomioistuinteitse ennen kuin se voi aloittaa pakkotäytäntöönpanon, vaan se voi itse ilman tuomioistuimen päätöstä laatia asiakirjan, joka myös oikeuttaa pakkotäytäntöönpanoon?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

35. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 11.8.2017, ja kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet SWR, Saksan hallitus, Ruotsin hallitus ja komissio, joiden edustajat osallistuivat 4.7.2018 pidettyyn istuntoon.

36. Istunnossa kyseiset osapuolet ottivat unionin tuomioistuimen pyynnöstä kantaa erityisiin kysymyksiin, jotka koskivat a) lupamaksun käyttöönoton perusteita, b) lupamaksuilla kerättyjen varojen määrän kasvua lainsäädäntöön tehdyn muutoksen seurauksena ja varojen yksinomaista käyttöä julkisen yleisradiotoiminnan rahoittamiseen sekä c) maksamatta olevien lupamaksujen pakkotäytäntöönpanomekanismin toimintaa.

IV Asian arviointi

37. SWR ja Saksan hallitus esittivät kirjallisissa huomautuksissaan, ettei ennakkoratkaisupyyntöä pitäisi ottaa tutkittavaksi joko lainkaan tai kaikilta osin. Tämä ratkaisuehdotus rajoittuu ainoastaan edellä toistettuihin kysymyksiin, joten en ota kantaa kyseiseen väitteeseen toista ennakkoratkaisukysymystä lukuun ottamatta.

A Televisiolupamaksun muutos uutena tukena (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys)

1 Tiivistelmä osapuolien lausumista

38. Kaikki huomautuksia esittäneet osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, ettei osavaltion laki muuta merkittävällä tavalla vuonna 2007 tehdyssä päätöksessä tarkasteltua tukea. Koska sitä ei voida pitää *uutena* tukena, siitä ei näin ollen tarvitse ilmoittaa komissiolle.

39. SWR väittää, etteivät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut, toimenpiteestä ilmoittamisen välttämättömyyttä koskevat edellytykset täyty, ja Saksan hallitus on asiasta samaa mieltä.[22] Muutos ei siis ole vaikuttanut a) julkisoikeudellisen yleisradiotoiminnan soveltamisalaan; b) lupamaksun edunsaajiin, jotka ovat yksinomaan julkisia yrityksiä; c) rahoituslähteeseen, sillä perusteena on säilynyt mahdollisuus audiovisuaalisten ohjelmien vastaanottoon eikä varsinainen vastaanotto, eikä d) lupamaksun määrään. Määräytymisperusteen muutos johtui tarpeesta reagoida maksuviivästysten lisääntymiseen ja keventää todistustaakkaa lukuisissa maksun laiminlyönnin vuoksi käynnistetyissä menettelyissä.

40. Koska Saksan julkisoikeudellisten yleisradioyhtiöiden rahoitusjärjestelmä on katsottu voimassa olevaksi valtiontueksi jo vuonna 2007 tehdyssä päätöksessä, Ruotsin hallitus esittää, että tehdyn muutoksen laajuutta olisi syytä arvioida. Lupamaksun keräämismenetelmän uudistus on pelkkä hallinnollinen muutos, joka ei vaikuta järjestelmän sisältöön. Voimassa olevaa tukea ei siis ole muutettu asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa ja vuoden 2009 tiedonannossa tarkoitetulla tavalla. Pöytäkirjan N:o 29 mukaan SEUT:n määräykset eivät joka tapauksessa estä jäsenvaltioita säätämästä siitä, miten tämä julkinen palvelu rahoitetaan.

41. Komission mukaan televisiolupamaksulla kerätyt tulot on katsottava vuonna 2007 tehdyn päätöksen johdanto-osan 142–151 perustelukappaleen mukaisesti valtiontueksi samalla tavalla kuin aiemmalla maksulla kerätyt tulot.

22 Se mainitsee 9.8.1994 annetun tuomion Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311).

42. Kyseisiin tuloihin sovelletaan nimittäin edelleen laissa säädettyjä perusteita,[23] maksut kerätään yleisen edun mukaisen julkisen elimen hyväksi ja valtio valvoo niiden keräämistä, laskentaa ja käyttöä.[24] Lyhyesti sanottuna kyseessä on valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty valtion rahoitus.[25]

43. Komissio on SWR:n ja Saksan hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että tavoiteltu tarkoitus ei ole muuttunut, kuten eivät myöskään edun luonne, tuensaajien ryhmä ja niiden toiminta taikka televisiolupamaksun oikeusperusta tai suuruus, vaan muutos koskee ainoastaan määräytymisperustetta (perusteena ei ole enää vastaanotin vaan asunto). Tämä muutos oli perusteltu teknologiassa tapahtuneiden muutosten vuoksi ja erityisesti kannettavien multimedialaitteiden määrän moninkertaistumisen takia.

2 Oikeudellinen arviointi

44. Vaikka ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys jakautuu kahteen osaan, tosiasiassa on riittävää ratkaista, olisiko osavaltion laista pitänyt ilmoittaa komissiolle sen vuoksi, että sillä tehtiin merkittävä muutos vuonna 2007 tehdyllä päätöksellä (tietyin edellytyksin) hyväksyttyyn rahoitusjärjestelmään.

45. Oikeuskäytännön mukaan valtiontukiohjelmaan tehtävät muutokset voivat koskea joko voimassa olevia tukia tai alkuperäisiä suunnitelmia, joista on ilmoitettu komissiolle.[26] Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että vuonna 2011 tehdyllä lainsäädäntöuudistuksella muutettiin voimassa olevaa tukea tai aiemmin hyväksyttyä tukiohjelmaa asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

46. On siis keskityttävä selvittämään, onko tällainen muutos merkittävä vai luonteeltaan puhtaasti muodollinen tai hallinnollinen. Kun tämä on selvitetty, voidaan arvioida uuden toimenpiteen soveltumista sisämarkkinoille[27] asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

47. Voimassa olevaan tukeen tehdyt muutokset ovat luonteeltaan *vähämerkityksisiä* eivätkä siis synnytä ilmoittamisvelvollisuutta, elleivät ne vaikuta ”voimassa olevan tukiohjelman muodostaviin osiin”.[28] ”Merkittävä muutos” on kyseessä silloin, kun yhtä tai useampaa näistä tukiohjelman perusosista muutetaan, riippumatta siitä, onko muutos luonteeltaan subjektiivinen,[29] objektiivinen[30] vai ajallinen.[31]

23 Ks. tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio (173/73, EU:C:1974:71, 16 kohta) ja komission päätös asiassa NN 88/98, ympärivuorokautisen mainoksettoman uutiskanavan rahoittaminen BBC:n lupamaksuilla (EYVL 2000, C 78, s. 6).

24 Tuomio 16.5.2000, Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio (C-83/98 P, EU:C:2000:248) ja tuomio 15.7.2004, Pearle ym. (C-345/02, EU:C:2004:448) sekä viimeksi mainittuun liittyvän, julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin 11.3.2004 esittämän ratkaisuehdotuksen (EU:C:2004:145) 67 kohta. Komissio mainitsee myös kaksi komission päätöstä: asia N 631/2001, joka koski rahoituksen myöntämistä BBC:lle (Yhdistynyt kuningaskunta), ja asia E 2/2008, joka koski ORF:n rahoitusta (Itävalta).

25 Se mainitsee 5.10.2000 annetun tuomion komissio v. Ranska (C-337/98, EU:C:2000:543).

26 Tuomio 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, 46 kohta).

27 Ks. voimassa olevan tuen muuttamisen käsitteestä julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Carrefour Hypermarchés ym. (C-510/16, EU:C:2017:929, 51–56 kohta).

28 Kuten julkisasiamies Trabucchi on todennut ratkaisuehdotuksensa Van der Hulst (C-51/74, EU:C:1974:134) 7 kohdassa.

29 Esimerkiksi tuensaajien joukon merkittävä laajentuminen.

30 Esimerkiksi se, että muutetaan ohjelmassa vahvistettuja etuja tai niiden luonnetta, määrää tai tuettua yritystoimintaa. Ks. tuomio 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, 29 kohta).

31 Esimerkiksi tukioikeuden syntymiskauden pidentäminen tai jo myönnetyn tuen ajallinen jatkaminen. Ks. tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 92–94 kohta) ja tuomio 26.10.2016, DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 58 ja 59 kohta).

48. Muutoksen merkitystä on arvioitava tuen sisällön, myöntämisedellytysten ja rajoitusten perusteella, sillä kyseessä on ennen EUT-sopimuksen voimaantuloa voimassa ollut tuki.[32] Kun komissio on tarkastellut asianomaista voimassa olevaa tai muuta tukea ja hyväksynyt sen, kuten käsiteltävässä asiassa,[33] on mittapuuna käytettävä asianomaista komission päätöstä.[34]

49. Nämä lähtökohdat huomioon ottaen katson, ettei osavaltion lailla tehtyä uudistusta voida pitää voimassa olevan tukiohjelman merkittävänä muutoksena.

50. Muutos vaikuttaa yleistä taloudellista etua koskevan palvelun (Saksan julkisen yleisradiotoiminnan) rahoittamiseen, ja voimassa olevien ja uusien tukien välinen jako koskee myös näitä palveluja.[35] Komissio tarkasteli siis vuonna 2007 tehdyssä päätöksessä sekä sitä, aiheutuuko kyseisen julkisen palvelun rahoittamisesta (silloisella) lupamaksulla etua, kun huomioon otetaan tuomiossa Altmark sovelletut kriteerit,[36] että sitä, soveltuuko kyseinen tuki sisämarkkinoille SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

51. On muistettava, että osavaltion lailla tehdyllä muutoksella korvattiin saksalaisten yleisradioyhtiöiden lähettämien signaalien vastaanottoon soveltuvan laitteen hallussapito lupamaksun maksuvelvollisuuden perusteena sellaisen asunnon hallinnalla, jossa asuu täysikäinen henkilö. Sääntönä on siis ”maksu per asunto”.

52. Käytettävissä olevien tietojen perusteella kyseinen muutos ei ole vaikuttanut tuensaajiin, joita ovat edelleen julkiset yleisradioyhtiöt. Muutos on kuitenkin kohdistunut maksuvelvollisiin henkilöihin, sillä maksuvelvollisuus koskee sellaisiakin asunnonhaltijoita, joilla ei sitä aiemmin ollut.

53. Myöskään ajalliset seikat eivät ole muuttuneet, sillä edellä mainittu perustuslaissa annettu tehtävänanto on säilynyt[37] ja viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisradioyhtiöillä on tarvittavat resurssit tehtävänsä täyttämiseen.

54. Objektiivisten seikkojen osalta voidaan todeta, ettei toimenpiteen tarkoitus (julkisen palvelun rahoittaminen) ole muuttunut eikä myöskään tuettujen toimintojen joukko. Kuten edellä on todettu, muutos rajoittuu siihen, että vastaanottimen hallussapito on korvattu asunnon hallinnalla.

55. Teoriassa tämä muutos voisi lisätä maksuvelvollisten määrää ja kasvattaa sitä kautta yleisradioyhtiöiden maksuista saamia tuloja. Käytännössä näin ei kuitenkaan vaikuta tapahtuneen. Komissio esittää KEF:n julkaisemat tilastot,[38] joiden mukaan kyseiset tulot ovat säilyneet muuttumattomina vuodesta 2009 alkaen (ennen lainsäädäntömuutosta) aina vuoteen 2016 asti.[39]

32 Tuomio 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, 28 kohta).

33 Tuomio 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, 46 ja 47 kohta).

34 Tämä käy ilmi esimerkiksi 25.10.2017 annetusta tuomiosta komissio v. Italia (C-467/15 P, EU:C:2017:799, 37–44 kohta) ja 20.5.2010 annetusta tuomiosta Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, 28–41 kohta).

35 Tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, 17 ja 18 kohta).

36 Tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; jäljempänä tuomio Altmark). Ks. vuonna 2007 tehdyn päätöksen johdanto-osan 157–169 perustelukappale.

37 Tämän ratkaisuehdotuksen 1 kohta.

38 Tilastoista käy ilmi, että tulot (euroina) ovat säilyneet ennallaan vuosina 2009–2016: 7 416 000 000 vuonna 2009, 7 362 000 000 vuonna 2010, 7 347 000 000 vuonna 2011, 7 306 000 000 vuonna 2012, 7 480 000 000 vuonna 2013, 8 082 000 000 vuonna 2014, 7 842 000 000 vuonna 2015 ja 7 825 000 000 vuonna 2016. Tiedot käyvät ilmi KEF:n kertomuksessa nro 20 (2016) sivulla 199 olevasta taulukosta 124 (vuodet 2013–2016) (https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/20._Bericht.pdf) ja kertomuksessa nro 19 (2014) sivulla 141 olevasta taulukosta 96 (vuodet 2009–2012) (https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19._Bericht.pdf) (komission huomautusten alaviite 24).

39 Tämän vahvistavat Saksan hallituksen istunnossa esittämät tiedot. Vain vuosina 2013–2014 kerätty määrä kasvoi 8,7 prosenttia verrattuna vuoteen 2012, joka on viimeinen varainhoitovuosi, jona aiempi lainsäädäntö on ollut voimassa, ja juuri tämän nousun johdosta lupamaksun määrää pienennettiin 1.4.2015 alkaen (17,98 eurosta 17,50 euroon, josta 30 senttiä ohjattiin vararahastoihin).

56. Joka tapauksessa julkisten yleisradioyhtiöiden saama määrä ei riipu pelkästään yleisesti lupamaksuina kerätystä määrästä.[40] Kun määritetään, paljonko kyseiset yhtiöt saavat lopulta lupamaksutuloja, astuu kuvaan muiden muassa KEF, joka valvoo julkisten yleisradioyhtiöiden rahoitustarpeita ja laskee ne.[41] KEF:n kertomusten pohjalta osavaltioiden parlamentit ja hallitukset tekevät viralliset päätökset, joissa vahvistetaan lupamaksun suuruus.[42]

57. On kuitenkin huomattava, ettei maksuvelvollisten määrän kasvu tai tästä seuraava maksuilla kerätyn lopullisen määrän (oletettu) kasvu ole olennaista arvioitaessa, onko toimenpide *uusi* edellä mainitussa merkityksessä. Maksuilla kerätyn lopullisen määrän suuruudesta riippumatta osavaltioiden hallitukset ja parlamentit vahvistavat KEF:n toimien jälkeen kyseisestä määrästä julkisille yleisradioyhtiöille ohjattavan osan (eli osan, jota voidaan pitää tosiasiassa valtiontukena). Maksuilla kerätyn lopullisen määrän (mahdollinen) kasvu ja julkisten yleisradioyhtiöiden saaman tuen määrä eivät siis ole välttämättä automaattisesti suhteessa keskenään.

58. Toisin sanoen muutos KEF:lle annetussa tehtävässä,[43] sen käyttämissä objektiivisten rahoitustarpeiden määrittämisperusteissa tai osavaltioiden hallitusten ja parlamenttien velvollisuudessa noudattaa KEF:n ehdotuksia lupamaksun määrää vahvistettaessa saattaisi vaikuttaa tuen määrään enemmän kuin lupamaksun määräytymisperusteen objektiivisen osan muuttaminen.

59. On pidettävä mielessä, että sovellettaessa arviointiperusteina tuomiossa Altmark vahvistettuja kriteerejä KEF:n toimet ovat olennaisia, jotta julkisille yleisradioyhtiöille annettava tuki vastaa täsmälleen niitä määriä, jotka tarvitaan julkisen palvelun velvoitteesta väistämättä aiheutuvien kustannusten kattamiseen, niitä kuitenkaan ylittämättä.[44]

60. Tämä siis vastaa EUT-sopimuksen liitteenä olevaa pöytäkirjaa N:o 29, jossa tunnustetaan jäsenvaltioiden oikeus rahoittaa julkisen palvelun yleisradiotoimintaa ”siinä määrin kuin” yleisradioyhtiöille annettu rahoitus myönnetään ”kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi”.

61. Lisäksi KEF on perustettu takaamaan, että julkisten yleisradioyhtiöiden kaupallisesta toiminnasta saamat tulot vähennetään tuen määrästä. Sama koskee mahdollista maksuilla kerättyä liian suurta määrää, jos sitä ei käytetä ennakoitujen kustannusten kattamiseen.[45] Saksan hallituksen mukaan tällainen kerätyn määrän ylijäämä käytetään julkisten yleisradioyhtiöiden vararahastojen kerryttämiseen. Yleisradioyhtiöt eivät saa kyseisiä vararahastoja käyttöön, ennen kuin KEF on tutkinut ne rahoitustarpeiden arvioimiseksi.

62. Tässä tilanteessa pelkkä oikeussubjektien maksuvelvollisuuden määrittämisessä käytetyn perusteen muuttaminen ei sinällään vaikuta yleisradioyhtiöiden saaman julkisen tuen määrään eikä näin ollen myöskään tuen soveltumiseen sisämarkkinoille.[46]

40 Ks. vastaavasti, joskin toisessa asiayhteydessä, tuomio 13.1.2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, 28 kohta).

41 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

42 Tuomio 13.12.2007, Bayerischer Rundfunk ym. (C-337/06, EU:C:2007:786, 21 kohta).

43 Saksan hallitus vahvisti istunnossa, ettei vuoden 2011 uudistus ole vaikuttanut KEF:n erioikeuksiin.

44 Saksa on sitoutunut siihen, että KEF perustaa laskelmansa ainoastaan kustannuksiin, joita aiheutuu julkisen palvelun velvollisuuden täyttämisestä (vuonna 2007 tehdyn päätöksen johdanto-osan 379 perustelukappale). Pieni voitto-osuus ja mahdollisuus ylijäämään, joka käytetään uusien viestinten edistämiseen, ovat hyväksyttäviä.

45 Ks. vuonna 2007 tehdyn päätöksen johdanto-osan 382 ja 385 perustelukappale.

46 Komissio kiinnitti istunnossa huomiota jatkuvaan valvontaan, jota sen on SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaisesti harjoitettava ja jota se on myös harjoittanut vuonna 2007 tehdyn päätöksen hyväksymisestä lähtien. Se korosti, ettei ollut tähän mennessä havainnut minkäänlaista muutosta, jonka perusteella Saksan julkisten yleisradioyhtiöiden rahoitusohjelman soveltumista sisämarkkinoille olisi tarpeen tarkastella uudelleen.

63. Ellei edellä esitetty riitä, voidaan lisätä, että määräytymisperusteen muuttaminen johtuu muun muassa myös teknologian kehityksestä. Aiemmassa järjestelmässä (”maksu per vastaanotin”) pitäytymiseen olisi liittynyt tulojen moninkertaistumisen riski, sillä televisio- ja radiolähetysten vastaanottoon soveltuvien uusien laitteiden, kuten henkilökohtaisten tietokoneiden [47] ja älypuhelinten, määrä lisääntyy räjähdysmäisesti. [48]

64. Uudistuksella pyritään myös yksinkertaistamaan maksun keräämisen hallinnointia, sillä maksuviivästykset olivat lisääntyneet vastaanottimen hallussapitoon perustuvan järjestelmän aikana, kuten esitetyistä huomautuksista käy ilmi.

65. Tämän perusteella katson, ettei osavaltion lailla toteutettu muutos ole laadulliselta eikä määrälliseltä kannalta riittävä, jotta sitä voitaisiin pitää asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdan kanssa, tarkoitetulla tavalla merkittävänä muutoksena, josta olisi ilmoitettava komissiolle.

B Maksu ulkomaisilta lähetystoiminnan harjoittajilta suljetun kilpailevan lähetysjärjestelmän (DVB-T2-monopolin) perustamiselle annettavana tukena (toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa)

1 Tiivistelmä osapuolien lausumista

66. SWR tuo kirjallisissa huomautuksissaan esille, että julkisen palvelun tekninen saatavuus liittyy läheisesti yleisradiotoiminnan yleisen edun mukaiseen tehtävään. Se kiistää, että DVB-T2-lähetysjärjestelmällä perustettaisiin monopoli julkisoikeudellisten yleisradioyhtiöiden hyväksi, sillä 40 kanavasta 26 jäisi kilpailijoiden käyttöön. Järjestelmän käyttämisestä ei joka tapauksessa aiheutuisi minkäänlaista SEUT 107 artiklassa tarkoitettua etua eikä se syrjisi ulkomaisia toimijoita, koska järjestelmän luonteen vuoksi sen toiminnot edellyttävät lähetystoimintaa koko järjestelmän kattamalla alueella.

67. Saksan hallitus yhtyy SWR:n väitteisiin, vaikka painottaakin lähinnä maanpäällisen digitaalisen DVB-T2-järjestelmän käyttöönoton olevan merkityksetöntä arvioitaessa lupamaksussa tehtyä muutosta EUT-sopimukseen sisältyvien valtiontukea koskevien määräysten perusteella.

68. Komissiokaan ei ymmärrä, miten televisiolupamaksuista saatujen tulojen käyttäminen uuteen teknologiaan suuntautuviin investointeihin saattaisi johtaa maanpäällisen digitaalisen DVB-T2-lähetysjärjestelmän monopoliin, ja se esittää tietoja, jotka sen mukaan vahvistavat järjestelmän olevan yksityisten toimijoiden käytettävissä. Komissio katsoo yhtäältä, että julkisoikeudellisten yleisradioyhtiöiden investoinnit ovat niiden yleisen edun mukaisten tehtävien täyttämiseen liittyviä kustannuksia. Toisaalta se viittaa julkista yleisradiotoimintaa koskevan tiedonannon 74 kohtaan, jossa mainitaan nimenomaisesti poikkeuksellisten vararahastojen perustaminen edellä mainitun julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi välttämättömiä, teknologiaan suunnattavia huomattavia investointeja varten. Tällaiset investoinnit ovat sen mukaan näin ollen SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaisia.

69. Ruotsin hallitus ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen.

47 Bundesverfassungsgericht on vahvistanut 22.8.2012 antamassaan tuomiossa, että lupamaksun perimiseen riittää sellaisen internetyhteydellä varustetun tietokoneen hallussapito, jolla voidaan vastaanottaa julkisten yleisradioyhtiöiden lähettämiä ohjelmia (asia 1 BvR 199/11).

48 Maksuvelvollisuuden synnyttävien laitteiden valikoiman ennustettava kasvu olisi kuitenkin varmasti vaikeuttanut maksun perimistä käytännössä aiempien säännösten suppean tulkinnan mukaan, sillä tällaisten laitteiden hallussapidon valvontaan liittyy huomattavia ongelmia.

2 Oikeudellinen arviointi

70. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisessä osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuttaa haluavan vahvistusta sille, voidaanko osavaltion lailla käyttöön otettua lupamaksua pitää SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan vastaisena, koska kerättyjä lupamaksuja käytetään edesauttamaan siirtymistä digitaalisesta DVB-T-lähetysjärjestelmästä edistyneempään järjestelmään (DVB-T2), jota muiden jäsenvaltioiden lähetystoiminnan harjoittajat eivät väitetysti voi käyttää.

71. Olen samaa mieltä kuin ne osapuolet, jotka ovat arvostelleet kirjallisissa huomautuksissaan tämän kysymyksen merkitystä ja esittämistapaa, sillä kysymyksessä ei esitetä riittävän selkeästi, mihin lainsäädäntökehykseen siinä viitataan. Tämä seikka estää selvittämästä, onko osavaltion laki tältä osin unionin oikeuden mukainen.

72. Toissijaisesti katson, että kysymys perustuu moniselitteisiin olettamiin, joita ei ole perusteltu riittävästi. Esimerkiksi DVB-T2-tekniikkaa luonnehditaan monopoliksi, mutta tekniikka on avoin julkisille ja yksityisille radio- ja televisiolähetystoiminnan harjoittajille, joten Saksan julkiset toimijat eivät ole etuoikeusasemassa yksityisiin toimijoihin nähden.

73. Toimivaltaiset viranomaiset (eivät lähetystoiminnan harjoittajat) tekevät uuteen DVB-T2-tekniikkaan siirryttäessä lähetyskapasiteettia ja lähetysten kattamien alueiden suunnittelua koskevat päätökset. Kuten komissio toteaa, lupamaksun määräytymisperusteen muuttumisella ei ole mitään tekemistä Saksassa tai muissa jäsenvaltioissa käytettävissä olevien lähetystaajuuksien määrän kanssa, sillä niiden määrää rajoitetaan muiden säännösten nojalla.

74. Kerätyistä lupamaksuista saatujen varojen käyttäminen siihen, että julkiset yleisradioyhtiöt pääsevät käyttämään DVB-T2-tekniikkaa, ei tee itsessään osavaltion lakia pätemättömäksi eikä merkitse välttämättä EUT-sopimuksen vastaista valtiontukea. Kuten olen todennut lyhyesti ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamassani vastauksessa, KEF:n on arvioitava menot ja investoinnit (jotka liittyvät muun muassa DVB-T2:n kaltaisiin teknisiin parannuksiin) sen selvittämiseksi, mitkä niistä ovat perusteltuja sen valvomille yhtiöille annettujen julkisen palvelun tehtävien täyttämisen kannalta. [49]

75. Vaikka siis oletettaisiin, että unionin tuomioistuin voisi esittää ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle arviointiin vaikuttavia seikkoja lupamaksuilla kerättyjen ja DVB-T2-järjestelmän perustamiseen käytettyjen varojen katsomisesta valtiontueksi, tällaisilla perusteluilla ei olisi merkitystä ratkaistessa, onko osavaltion laki unionin oikeuden mukainen.

C Maksamatta olevien lupamaksujen hallinnollinen pakkotäytäntöönpano uutena tukena (toisen kysymyksen toinen osa ja kolmas kysymys)

1 Tiivistelmä osapuolien lausumista

76. SWR ja Saksan hallitus huomauttavat, että televisiolupamaksun periessään – myös pakkotäytäntöönpanomenettelyn avulla – alueelliset yleisradiolaitokset toteuttavat niille laissa annettua julkisen palvelun tehtävää ja toimivat julkisoikeudellisina yhteisöinä (eli ovat osa välillistä valtionhallintoa), mikä erottaa ne yksityisistä toimijoista.

49 Komission on joka tapauksessa tutkittava, soveltuvatko DVB-T2-järjestelmän käyttöönottoon ohjatut julkiset varat sisämarkkinoille, mikä on toinen kysymys ja edellyttää monitahoista analyysia. Analyysi on tehty aikanaan, kun maanpäälliset digitaalitelevisiolähetykset (DVB-T) otettiin käyttöön Berlin-Brandenburgissa, mihin olen viitannut alaviitteessä 21.

77. Ne korostavat, että televisiolupamaksun maksamatta jättämisestä johtuvien saatavien pakkotäytäntöönpano oli yksi seikoista, joita komissio arvioi vuonna 2007 tehdyn päätöksen yhteydessä.

78. Saksan hallitus lisää, että niin julkisoikeudellisen yleisradiotoiminnan rahoitus, maksun määräytymisperuste kuin perintämenettelykin kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.

79. Komission mielestä mahdollisuus antaa täytäntöönpanoperusteita muodostaa edun suhteessa yksityisiin toimijoihin. Mikäli tällainen etuoikeus on osa julkisoikeudellisten yleisradioyhtiöiden saamaa korvausta julkisen palvelun tehtävän täyttämisestä, se on valtiontukea koskevien sääntöjen mukainen.[50] Se voidaan katsoa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan liitännäiseksi oikeudeksi, ja tällöin se olisi voimassa olevaan tukeen luonnostaan kuuluva osa, kuten vuonna 2007 tehdyssä päätöksessä todetaan.

80. Ruotsin hallitus ei ole esittänyt huomautuksia myöskään tästä kysymyksestä.

2 Oikeudellinen arviointi

81. Kolmas ennakkoratkaisukysymys liittyy toisen kysymyksen toiseen osaan, ja ne molemmat koskevat maksamatta olevien lupamaksujen perinnässä käytettyä pakkotäytäntöönpanomenettelyä. Arvioin näitä kysymyksiä näin ollen yhdessä.

82. Unionin tuomioistuimella on ollut jo tilaisuus käsitellä – joskin sivuseikkana – maksamatta olevien saatavien pakkotäytäntöönpanoon televisiolupamaksun yhteydessä liittyvää kysymystä, ja sen mukaan yhtiöillä, joilla on tällainen mahdollisuus, on julkisen vallan toimivaltaa.[51] Kyseistä päätelmää voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa, vaikka edellä mainittu asia koskikin julkisia hankintoja.

83. Komission mainitseman tuomion Trapeza Eurobank Ergasias[52] perusteella vastaavaa toimenpidettä voitaisiin varmasti pitää etuoikeutena muihin yksityisiin kilpailijoihin nähden. On kuitenkin muistettava, että lupamaksu on tarkoitettu ainoastaan julkisille yleisradioyhtiöille annetun julkisen palvelun tehtävän rahoittamiseen, ei kaupalliseen toimintaan. Maksun periminen täytäntöönpanoperusteen antamisoikeuteen perustuvalla menettelyllä takaa siis laissa säädetyn tehtävänannon mukaisen palvelutehtävän täyttämiseen tarvittavien resurssien keräämisen.

84. Jos lupamaksu on veronluonteinen, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää, on loogista, että sen keräämisessä käytetään samoja (täytäntöönpano)välineitä kuin veronkannossa. Sekä vapaaehtoisuuteen perustuva perintä että pakkotäytäntöönpano osoittavat luonteeltaan julkisoikeudellisina erioikeuksina liittyvänsä olennaisesti julkisen palvelun yleisradiotoiminnan takaamiseen. Pakkotäytäntöönpanojärjestelmä myös tehostaa maksun perintää.

85. Joka tapauksessa tärkein argumentti vastattaessa tähän kysymyksen julkisen tukiohjelman osalta on se, että komissio – kuten SWR ja Saksan hallitus tuovat esille – otti jo vuonna 2007 tehdyssä päätöksessä huomioon erioikeuden periä maksamatta olevat saatavat hallinnollisen pakkotäytäntöönpanomenettelyn avulla.

50 Se ottaa esille 16.4.2015 annetun tuomion Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

51 Tuomio 13.12.2007, Bayerischer Rundfunk ym. (C-337/06, EU:C:2007:786, 44 kohta).

52 Tuomio 16.4.2015 (C-690/13, EU:C:2015:235), 29 kohta: ”EY 87 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sen soveltamisalaan saattavat kuulua pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset erioikeudet, joiden nojalla pankilla on oikeus – – hakea pakkotäytäntöönpanoa pelkän yksityisten välisen asiakirjan perusteella”.

86. Komissio totesi kyseisessä päätöksessä, että yleisradioyhtiöille oli annettu oikeus kerätä lupamaksu suoraan, myös hallinnollisen pakkotäytäntöönpanomenettelyn avulla.[53] Tämän arvioinnin perusteella komissio saattoi katsoa, että näin saadut tulot säilyvät julkisessa määräysvallassa ja ovat täten SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtion varoja.[54]

87. Koska osavaltion laissa ei ole muutettu mitenkään tätä seikkaa, vaan aiempaan säädökseen sisältynyt hallintopäätösten pakkotäytäntöönpanojärjestelmä on säilynyt muuttumattomana, järjestelmä kuuluu vuonna 2007 tehdyn päätöksen soveltamisalaan.

88. Julkisten ja yksityisten radio- ja televisiolähetystoiminnan harjoittajien erilaista kohtelua ei voida myöskään tarkastella tässä tilanteessa erikseen, vaan huomioon on otettava kaikki näille toimijoille lain mukaan kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet. Julkisoikeudellisiin elimiin kohdistuu rajoituksia, jotka johtuvat julkisen palvelun tehtävien täyttämisestä, joista yksityiset toimijat on vapautettu. Vastapainona mikään ei estä niitä käyttämästä yksityisoikeudelliset valtuudet ylittäviä valtuuksia, joita tuomioistuimet sitten valvovat.

89. Julkisoikeudellisen lupamaksun periminen käyttäen hallinto-oikeudellisia välineitä, jotka on tarkoitettu maksamatta olevien maksujen pakkotäytäntöönpanoon, voidaan perustella tällä oikeudellisessa asemassa olevalla erolla.

V Ratkaisuehdotus

90. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, ettei unionin tuomioistuin ota tutkittavaksi toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäistä osaa, vaan vastaa Landgericht Tübingenille kolmeen ensimmäiseen kysymykseen seuraavasti:

1) Saksan osavaltioiden välillä 17.12.2010 tehdyn yleisradiomaksuja koskevan sopimuksen soveltamisesta 18.10.2011 annettu Baden-Württembergin osavaltion laki, jolla on vaihdettu televisiolupamaksun määräytymisperuste vastaanottimen hallussapidosta asunnon hallintaan,

   – ei muuta voimassa olevaa tukea [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla

   – ei näin ollen ole asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettua uutta tukea, josta olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla, eikä komission ole myöskään ollut tarpeen sitä hyväksyä.

2) SEUT 107 ja SEUT 108 artikla eivät ole esteenä edellä mainitun Baden-Württembergin osavaltion lain kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan televisiolupamaksuilla rahoitettujen julkisten yleisradioyhtiöiden antaa omia maksuperusteita ja panna ne täytäntöön kyseisen lupamaksun perimiseksi sen jäätyä maksamatta, ilman että niiden on tarpeen turvautua tavanomaiseen tuomioistuinmenettelyyn.

53 Vuonna 2007 tehty päätös, johdanto-osan 144 ja 145 perustelukappale.

54 Vuonna 2007 tehty päätös, johdanto-osan 150 perustelukappale.