CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 26 september 2018 [1]

Zaak C-492/17

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

[verzoek van het Landgericht Tübingen (rechter in tweede aanleg Tübingen, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Staatssteun – Regeling van een lidstaat op grond waarvan alle volwassen bezitters van een woning op het nationale grondgebied een bijdrage moeten betalen aan de publieke omroepen"

1. De diensten van de publieke omroepen in Duitsland vallen onder het grondwettelijke voorschrift dat is neergelegd in artikel 5 van het Grundgesetz (Duitse grondwet), inzake de vrijheid van meningsuiting, van communicatiemedia, van kunst en van wetenschap. Het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) heeft dit voorschrift uitgelegd als een verplichting om bij die dienstverrichting de onpartijdigheid van de diensten en de diversiteit, de objectiviteit en de evenwichtigheid van de inhoud van de programma's te waarborgen. [2]

2. Aangezien de deelstaten (Länder) wetgevende bevoegdheid hebben op het gebied van het publieke omroepwezen, zijn de oprichting en het beheer van publieke omroepen, alsook de verrichting van hun diensten op federaal niveau, geregeld in een aantal verdragen tussen de deelstaten. Daaruit blijkt dat de publieke omroepen (ARD, ZDF op nationaal niveau [3] en andere, zoals SWR [4], op regionaal niveau) worden gefinancierd met inkomsten die hoofdzakelijk afkomstig zijn van drie bronnen: de omroepbijdrage (die aan de orde is in de onderhavige prejudiciële verwijzing) [5], de verkoop van advertentieruimte en andere commerciële activiteiten.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 Arrest van 24 februari 1961 (BVerfGE 12, 205-1. Rundfunkentscheidung), punt 182.

3 Afkortingen van de twee belangrijkste publieke televisiezenders in Duitsland. ARD staat voor „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland" (consortium van de publieke omroepen van de Bondsrepubliek Duitsland) en ZDF voor „Zweites Deutsches Fernsehen" (tweede Duits televisiekanaal).

4 „Südwestrundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts" (publieke omroep van het zuidwesten, publiekrechtelijke instelling; hierna: „SWR")

5 Ik gebruik verder de term „bijdrage" om de „Rundfunkbeitrag" aan te duiden die sinds 2013 van kracht is. Tot dan toe was deze in de Duitse wetgeving omschreven als „Rundfunkgebühr", dit wil zeggen als omroepvergoeding. De vertegenwoordiger van SWR legde ter terechtzitting echter uit dat het juridische karakter van de omroepvergoeding onder de vroegere regeling hetzelfde was als dat van de huidige bijdrage, aangezien die vergoeding werd geïnd wegens de *mogelijkheid* om publieke omroepen te ontvangen en niet wegens de *werkelijke ontvangst* ervan.

3. In 2007 verklaarde de Commissie [6] dat de wijze van financiering van de Duitse publieke omroep als „bestaande steun" in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening nr. 659/1999 [7] kon worden aangemerkt. In haar beschikking van 2007 stelde de Commissie echter vast dat bepaalde aspecten van deze financieringswijze onverenigbaar waren met de interne markt en eiste zij derhalve van de Duitse regering dat zij een reeks maatregelen trof, wat deze laatste heeft gedaan. Geen van die maatregelen had betrekking op de bijdrage (voorheen vergoeding) die het voorwerp is van deze prejudiciële verwijzing.

4. In 2013 is met betrekking tot die financieringsbron een wijziging in werking getreden: samengevat hield die wijziging in dat terwijl die bijdrage tot dan toe verschuldigd was wegens het bezit van ontvangstapparaten voor audiovisuele programma's in een woning, vanaf dat ogenblik het eenvoudige bezit van een woning als eigenaar of huurder volstond. [8]

5. Het nieuwe criterium om de bijdrage te berekenen is bij verschillende Duitse rechters aangevochten [9], waaronder het Landgericht Tübingen (rechter in tweede aanleg Tübingen, Duitsland), dat van het Hof wenst te vernemen of de bijdrage verenigbaar is met het Unierecht.

6. Deze conclusie is op aanwijzing van het Hof beperkt tot de analyse van de prejudiciële vragen met betrekking tot staatssteun.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Protocol nr. 29 bij het VWEU

7. Rekening houdend met de bijzondere rol die de openbare-omroepstelsels van de lidstaten spelen in verband met de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving en met de noodzaak pluralisme in de media te behouden (eerste overweging), luidt het bij het Verdrag van Amsterdam ingevoerde Protocol (nr. 29) bij het VWEU betreffende het openbare-omroepstelsel in de lidstaten [10] als volgt:

„De bepalingen van de Verdragen doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om te voorzien in de financiering van de openbare omroep, voor zover deze financiering wordt verleend aan omroeporganisaties voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door iedere lidstaat, en voor zover deze financiering de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad, waarbij rekening wordt gehouden met de verwezenlijking van de opdracht van deze openbare dienst."

6 C(2007) 1761 final. State aid E/2005 (ex CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 and CP 195/2004) – Financing of public service broadcasters in Germany (hierna: „beschikking van 2007"), waarvan alleen een Engelse en een Duitse versie bestaat, punten 200-216.

7 Verordening (EG) van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag [thans artikel 108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1). Deze verordening is vervangen door verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2015, L 248, blz. 9), die ratione temporis niet van toepassing is op de onderhavige zaak.

8 De bijdrage wordt ook geïnd van ondernemers, afhankelijk van verschillende factoren (voor beroepsdoeleinden gebruikte bedrijfsruimten en voertuigen). Aangezien in de gedingen bij de verwijzende rechter geen ondernemers betrokken zijn, heeft mijn betoog alleen betrekking op de bijdrage die natuurlijke personen die een woning bezitten, verschuldigd zijn.

9 Het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) heeft ter zake uitspraak gedaan bij arrest van 18 maart 2016. Het Bundesverfassungsgericht heeft de hervorming van de bijdrage bij arrest van 18 juli 2018 (zaken 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17) grondwettig verklaard, behalve voor zover zij betrekking heeft op tweede woningen.

10 PB 1997, C 340, blz. 109. Daarom wordt het ook wel „Protocol van Amsterdam" genoemd.

2. Verordening nr. 659/1999

8. Artikel 1 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

a) ‚steun', elke maatregel die aan alle in artikel [107], lid 1, van het Verdrag vervatte criteria voldoet;

b) ‚bestaande steun':

i) […] alle steun die voor de inwerkingtreding van het Verdrag in de respectieve lidstaat bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag tot uitvoering zijn gebracht en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn;

ii) goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd;

[…]

c) ‚nieuwe steun', alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun;

[…]

f) ‚onrechtmatige steun', nieuwe steun die in strijd met artikel 93, lid 3, van het [VWEU] tot uitvoering wordt gebracht;

[…]"

3. Verordening nr. 794/2004

9. In overweging 4 van verordening nr. 794/2004[11] staat te lezen:

„In het belang van de rechtszekerheid dient te worden verduidelijkt dat geringe verhogingen, van maximaal 20 procent, van de oorspronkelijk voor een steunregeling voorziene middelen, met name teneinde rekening te houden met de gevolgen van de inflatie, niet bij de Commissie behoeven te worden aangemeld, daar het weinig waarschijnlijk is dat zij van invloed zijn op de initiële beoordeling van de verenigbaarheid van de steunregeling door de Commissie, mits de andere voorwaarden van de steunregeling ongewijzigd blijven."

10. Artikel 4 bepaalt:

„1. Voor de toepassing van artikel 1, onder c), van verordening (EG) nr. 659/1999 wordt onder een wijziging in bestaande steun iedere wijziging verstaan, met uitzondering van aanpassingen van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet kunnen beïnvloeden. Een verhoging van de oorspronkelijk voor een bestaande steunregeling voorziene middelen met maximaal 20 procent, wordt echter niet als een wijziging van bestaande steun beschouwd.

[…]"

11 Verordening (EG) van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening nr. 659/1999 (PB 2004, L 140, blz. 1).

4. Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep

11. In punt 21 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep [12] wordt verklaard:

„Niet het oogmerk van het overheidsoptreden is bepalend om vast te stellen of sprake is van staatssteun in de zin van artikel [107, lid 1], maar wel de effecten ervan. Publieke omroepen worden doorgaans gefinancierd uit de staatsbegroting of door een heffing op het bezit van ontvangstapparatuur. […] Deze financiële maatregelen vallen doorgaans aan de overheid toe te rekenen en omvatten de overdracht van staatsmiddelen […]."

B. Duits recht

12. Voor het onderhavige geding zijn de belangrijkste verdragen tussen de deelstaten inzake publieke omroepdiensten de volgende: a) het Rundfunkstaatsvertrag (verdrag betreffende het omroepwezen en computertelecommunicatiemiddelen; hierna: „omroepverdrag") [13]; b) het Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (hierna: „omroepfinancieringsverdrag") [14], en c) het Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (hierna: „omroepbijdrageverdrag") [15].

1. Federaal omroepverdrag

13. In de §§ 12 tot en met 14 worden de basisbeginselen bepaald waarop de financiering van de publieke omroep in Duitsland steunt. De toegekende geldmiddelen moeten de publieke omroep in staat stellen de in de grondwet en de wetten bepaalde opdrachten uit te voeren en ervoor zorgen dat de publieke omroep blijft bestaan en zich verder ontwikkelt.

14. In § 13 worden de drie basispijlers van de financiering vermeld (omroepbijdrage, reclame-inkomsten en andere), waarbij wordt benadrukt dat de omroepbijdrage de belangrijkste bron van inkomsten moet zijn.

15. Er wordt een commissie voor onderzoek naar en vaststelling van de financiële behoeften van de publieke omroepen opgericht. [16] Overeenkomstig § 14 worden deze behoeften berekend volgens de beginselen van zuinigheid en efficiëntie, rekening houdend met de mogelijkheden tot rationalisering, op basis van de prognoses die door de publieke omroepen zelf zijn vastgesteld.

16. Voor de bepaling van de hoogte van de bijdrage wordt in § 14, lid 4, naar het omroepbijdrageverdrag verwezen.

12 PB 2009, C 257, blz. 1 (hierna: „mededeling van 2009").

13 Het bevat de basisregeling van het duale omroepstelsel in Duitsland; de laatste (21e) hervorming is op 18 december 2017 vastgesteld en op 25 mei 2018 in werking getreden.

14 Dit verdrag dateert van 31 augustus 1991 en is laatstelijk gewijzigd bij de twintigste wijziging van de publieke-omroepverdragen van de deelstaten van 8 tot en met 16 december 2016.

15 De versie die thans van kracht is, dateert van 15 december 2010 en is laatstelijk gewijzigd in 2017.

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

2. Omroepbijdragewet van de deelstaat

17. Aangezien het aan de deelstaten staat bovengenoemde verdragen in hun wetgeving op te nemen, dient de omroepbijdragewet van de deelstaat Baden-Württemberg [17] ter sprake te worden gebracht, waarvan de verwijzende rechter wenst te vernemen of zij verenigbaar is met het Unierecht.

18. § 1 bepaalt:

„De omroepbijdrage beoogt te voorzien in een passende financiering van de publieke omroep in de zin van § 12, lid 1, van het [omroepverdrag] en van de in § 40 van dit verdrag vermelde opdrachten."

19. § 2 bepaalt:

„(1) In de particuliere sector is voor elke woning een omroepbijdrage verschuldigd, te betalen door de bezitter (de bijdrageplichtige).

(2) Onder bezitter van een woning wordt elke meerderjarige verstaan die deze woning bewoont. Wordt geacht bezitter van de woning te zijn, eenieder die:

1. in overeenstemming met de bepalingen inzake registratie heeft verklaard dat hij in die woning verblijft, of

2. als huurder wordt vermeld in een huurovereenkomst met betrekking tot die woning.

[…]"

20. § 10 bepaalt dat de inkomsten die worden verkregen uit de omroepbijdrage hoofdzakelijk ten goede komen aan de regionale omroep van de plaats waar de woning zich bevindt.

21. Diezelfde § 10 bepaalt:

„[…]

(5) Het bedrag van de niet-betaalde audiovisuele omroepbijdragen wordt vastgesteld door de regionale omroep […]

(6) Schulden wegens onbetaalde bijdragen worden geïnd middels de bestuurlijke tenuitvoerleggingsprocedure. […]"

3. Wet van de deelstaat Baden-Württemberg inzake de bestuurlijke tenuitvoerleggingsprocedure

22. In Duitsland wordt de betaling van schulden bij het bestuur door deelstaatwetten geregeld. In de wet van de deelstaat Baden-Württemberg inzake de bestuurlijke tenuitvoerleggingsprocedure [18] hebben de §§ 13 en 14 respectievelijk betrekking op de handelingen en de gronden uit hoofde waarvan de aan besturen verschuldigde bedragen kunnen worden geïnd via gedwongen tenuitvoerlegging, en op de vormvereisten. Een voorafgaande aanmaning is vereist, waarbij ten minste een week de tijd wordt gegeven om de schuld vrijwillig te voldoen.

17 Baden-württembergisches Gesetz vom 18.10.2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RdFunkBeitrStVBW) vom 17. Dezember 2010 (wet van de deelstaat Baden-Württemberg van 18 oktober 2011 tot uitvoering van het omroepbijdrageverdrag van 17 december 2010), laatstelijk gewijzigd bij artikel 4 van de negentiende wijziging van het omroepverdrag van 3 december 2015 (wet van 23 februari 2016; GBl. blz. 126 e.v., met name blz. 129). Hierna: „deelstaatwet".

18 Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg van 12 maart 1974.

23. § 15 ziet op de inning van schuldvorderingen middels bestuurlijke tenuitvoerlegging en verwijst in essentie naar de regels van de Abgabenordnung (algemene belastingwet). Die regels zijn mutatis mutandis van toepassing, met dien verstande dat de schuldvordering niet door een gerechtsdeurwaarder, maar door het bevoegde bestuur wordt ingevorderd. [19]

II. Aan het geding ten grondslag liggende feiten en prejudiciële vragen

24. De schuldenaars in de bij de verwijzende rechter aanhangige gedingen zijn bijdrageplichtigen die de bijdrage in verschillende tijdvakken tussen januari 2013 en eind 2016 niet of slechts gedeeltelijk hebben betaald.

25. In 2015 en 2016 vaardigde SWR op grond van zijn eigen afrekeningen en bijna steeds voor bedragen van verschillende honderden euro's ten aanzien van elk van de schuldenaars executoriale titels uit tot invordering van de bijdrage, vermeerderd met de boeten wegens wanbetaling en vertraging.

26. De schuldenaars weigerden te betalen aangezien zij meenden dat de nieuwe regeling niet in overeenstemming was met onder meer artikel 108 VWEU. Volgens hen a) was de wijziging van het belastbare feit substantieel, zodat zij vóór de inwerkingtreding ervan bij de Commissie had moeten worden aangemeld; b) diende de bijdrage om een monopolie van het DVB-T2-transmissiesysteem voor digitale terrestrische televisie te financieren, waarvan buitenlandse omroepen zijn uitgesloten, en c) vormt de regeling inzake gedwongen tenuitvoerlegging met betrekking tot onbetaalde bijdragen, waarbij het bestuur het recht heeft om executoriale titels vast te stellen, een verdere steunmaatregel, die onverenigbaar is met artikel 107 VWEU, aangezien publieke omroepen worden uitgesloten van de gewone procedure van gedwongen tenuitvoerlegging.

27. Het Amtsgericht Tübingen (rechter in eerste aanleg Tübingen, Duitsland) heeft drie van deze procedures van gedwongen tenuitvoerlegging op verzoek van de schuldenaars tijdelijk geschorst. In de andere procedures hebben de bevoegde rechters van de steden Reutlingen en Calw de verzoeken van de respectievelijke schuldenaars afgewezen.

28. Laatstgenoemden stelden tegen die beslissingen hoger beroep in bij het Landgericht Tübingen. In drie gevallen betwist SWR de schorsing van de betrokken procedures. In de andere drie betwisten de schuldenaars de afwijzing van hun vorderingen.

29. Wat de vragen betreft die ik in deze conclusie zal analyseren, merkt de verwijzende rechter in de eerste plaats op dat de bijdrage alleen ten goede komt aan de publieke omroepen, in het bijzonder aan ZDF en SWR. Aangezien de bijdrage niet vrijwillig is, aan geen enkele voorwaarde is onderworpen en geen tegenprestatie inhoudt, is zij vergelijkbaar met een belasting en vormt zij, gezien het regelgevende karakter ervan, staatssteun. [20]

30. Volgens de verwijzende rechter is de wijziging van de wetgeving met betrekking tot het ontstaansfeit van de bijdrage (voorheen het bezit van een ontvangstapparaat, thans het bezit van een woning) sinds 1 januari 2013 een substantiële wijziging, die krachtens artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie had moeten worden aangemeld. In ieder geval is de steunmaatregel die uit die wijziging resulteert, krachtens artikel 107, lid 3, VWEU onverenigbaar met de interne markt.

19 Krachtens § 15 bis mogen besturen echter ook voor civielrechtelijke tenuitvoerlegging opteren.

20 Hij beroept zich in die zin op het arrest van 15 september 2011, Duitsland/Commissie (C-544/09 P, EU:C:2011:584).

31. In de tweede plaats schendt de bijdrage het Unierecht, aangezien een deel van de verkregen inkomsten wordt gebruikt om een transmissiesysteem voor digitale terrestrische televisie, DVB-T2, in te voeren in de vorm van een monopolie, van welk systeem omroepen van andere lidstaten zijn uitgesloten. De verwijzende rechter is van oordeel dat de situatie vergelijkbaar is met die welke heeft geleid tot het arrest van 15 september 2011, Duitsland/Commissie, dat betrekking had op de overgang van analoge naar digitale technologie. [21]

32. Bovendien betreft het een belasting die voor een doel is bestemd, aangezien het aantal belastingplichtigen is uitgebreid tot de volledige volwassen bevolking, wat tot een aanzienlijke stijging van de inkomsten heeft geleid met ongeveer 700 miljoen EUR per jaar. Samengevat vormt de nieuwe regeling onrechtmatige staatssteun, aangezien de activiteit die publieke en commerciële omroepen middels DVB-T2 verrichten, met de belasting wordt gefinancierd.

33. De verwijzende rechter is in de derde plaats van oordeel dat de publieke omroepen nog andere staatssteun ontvangen, aangezien zij hun eigen executoriale titels mogen uitvaardigen om onbetaalde bijdragen te innen. De tenuitvoerleggingsprocedure van publiek recht, die efficiënter, sneller en goedkoper is dan de gewone tenuitvoerleggingsprocedure, waar besturen geen gebruik van hoeven te maken, leidt tot een vermindering van de tenuitvoerleggingskosten.

34. In die omstandigheden stelt het Landgericht Tübingen het Hof zeven prejudiciële vragen, waarvan om bovenvermelde redenen alleen de eerste drie worden vermeld:

„1) Is [de] door de deelstaat Baden-Württemberg op 18 oktober 2011 vastgestelde […] wet betreffende de [uitvoering] van het nationale verdrag inzake de omroepbijdrage van 17 december 2010 […], dat laatstelijk is gewijzigd bij artikel 4 van het […] negentiende gewijzigde nationale omroepverdrag […] van 3 december 2015 […] onverenigbaar met het Unierecht omdat de bijdrage die uit hoofde daarvan sinds 1 januari 2013 in beginsel door iedere volwassen inwoner van de Duitse deelstaat Baden-Württemberg onvoorwaardelijk dient te worden betaald ten gunste van de [publieke] omroepen SWR en ZDF, moet worden beschouwd als een met het Unierecht onverenigbare steunmaatregel ten behoeve van uitsluitend die publieke omroepen, maar niet van commerciële omroepen? Dienen de artikelen 107 en 108 VWEU aldus te worden uitgelegd dat voor de wet [van de deelstaat] inzake de omroepbijdrage de toestemming van de Commissie vereist was en die wet bij gebreke daarvan ongeldig is?

2) Dienen de artikelen 107 en 108 VWEU aldus te worden uitgelegd dat zij van toepassing zijn op de in de […] wet [van de deelstaat] betreffende de omroepbijdrage vastgelegde regeling uit hoofde waarvan in beginsel iedere volwassen inwoner van de deelstaat Baden-Württemberg onvoorwaardelijk verplicht is een bijdrage te betalen ten gunste van uitsluitend overheidsomroepen/publieke omroepen omdat die bijdrage neerkomt op een met het Unierecht onverenigbare begunstigende steunmaatregel strekkende tot technische uitsluiting van omroepen uit andere lidstaten van de Unie, gezien het feit dat de bijdragen ertoe worden gebruikt een concurrerende vorm van transmissie tot stand te brengen (DVB-T2 – monopolie) waarvoor niet is bepaald dat zij door buitenlandse omroepen zal kunnen worden benut? Dienen de artikelen 107 en 108 VWEU aldus te worden uitgelegd dat zij ook van toepassing zijn op indirecte financiële steun en op andere economisch relevante privileges (recht om executoriale titels vast te stellen, bevoegdheid om als onderneming en als overheidsinstantie op te treden, betere positie bij de berekening van schulden)?

21 Zaak C-544/09 P, niet gepubliceerd, EU:C:2011:584. Het Hof wees de hogere voorziening van Duitsland tegen het arrest van het Gerecht van 6 oktober 2009, Duitsland/Commissie (T-21/06, niet gepubliceerd, EU:T:2009:387), af. In dat arrest had het Gerecht de geldigheid bevestigd van de beschikking van de Commissie van 9 november 2005 betreffende de steunmaatregelen die de Bondsrepubliek Duitsland voor de invoering van digitale terrestrische televisie (DVB-T) in Berlijn en Brandenburg heeft verleend [kennisgeving geschied onder nummer C(2005) 3903] (PB 2006, L 200, blz. 14), in welke beschikking die steun onverenigbaar met de interne markt was verklaard.

3) Is het verenigbaar met het beginsel van gelijke behandeling en het verbod van begunstigende steunmaatregelen dat op grond van een [nationale] wet[, zoals de omroepbijdragewet] van de deelstaat […] een Duitse televisieomroep die weliswaar is opgezet als overheidsinstantie met een publieke grondslag, maar tegelijkertijd op de reclamemarkt concurreert met commerciële zenders, ten opzichte van die commerciële zenders wordt begunstigd doordat hij zich, anders dan zijn commerciële concurrenten, niet tot de gewone rechter hoeft te wenden om voor zijn vorderingen ten opzichte van kijkers een executoriale titel te verkrijgen alvorens hij tot tenuitvoerlegging kan overgaan, maar zelf, zonder tussenkomst van de rechter, executoriale titels kan vaststellen waarmee hij tot tenuitvoerlegging kan overgaan?"

III. Procedure bij het Hof

35. De verwijzingsbeslissing is op 11 augustus 2017 bij de griffie van het Hof ingekomen. SWR, de Duitse en de Zweedse regering, en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en hun vertegenwoordigers hebben deelgenomen aan de terechtzitting van 4 juli 2018.

36. Ter terechtzitting hebben de partijen hun standpunt bekendgemaakt over de specifieke kwesties waarop het Hof hun had verzocht in te gaan: a) de redenen voor de invoering van de bijdrage; b) de stijging van de inkomsten ten gevolge van de wijziging van de regelgeving en de uitsluitende bestemming ervan voor de financiering van de activiteiten van de publieke omroep, en c) het verloop van de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging met betrekking tot onbetaalde bijdragen.

IV. Analyse

37. SWR en de Duitse regering hebben in hun schriftelijke opmerkingen de gedeeltelijke of volledige niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing aangevoerd. Aangezien deze conclusie beperkt is tot de hierboven weergegeven vragen, ga ik enkel voor de tweede vraag op dat bezwaar in.

A. Is de wijziging met betrekking tot de omroepbijdrage een nieuwe steunmaatregel (eerste prejudiciële vraag)?

1. Samenvatting van de argumenten van partijen

38. Alle partijen die opmerkingen hebben ingediend, zijn het erover eens dat de deelstaatwet de in de beschikking van 2007 onderzochte steun niet wezenlijk wijzigt. Aangezien de steun niet als *nieuwe* steun kan worden aangemerkt, hoeft hij dus niet bij de Commissie te worden aangemeld.

39. SWR, daarin gesteund door de Duitse regering, voert aan dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor verplichte aanmelding van de maatregel, zoals die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het Hof.[22] Zo heeft er geen wijziging plaatsgevonden van a) het werkterrein van de publieke omroep; b) de begunstigden van de bijdrage, die beperkt blijven tot de publieke omroepen; c) de financieringsbron, waarbij het criterium nog steeds de mogelijkheid is om audiovisuele programma's te ontvangen, en niet het concreet bekijken of beluisteren ervan, en d) het bedrag van de bijdrage. De wijziging van het ontstaansfeit komt tegemoet aan de noodzaak om het hoofd te bieden aan de toenemende betalingsachterstand en de bewijslast in de talrijke procedures wegens niet-betaling te verlichten.

22 SWR verwijst naar het arrest van 9 augustus 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311).

40. De Zweedse regering gaat ervan uit dat de regeling voor de financiering van de Duitse publieke omroepen in de beschikking van 2007 reeds als bestaande steun was aangemerkt en wijst erop dat de omvang van de ingevoerde wijziging moet worden onderzocht. De hervorming van de methode om de bijdrage te innen is een eenvoudige administratieve wijziging die de essentie van de regeling niet verandert. Derhalve is er geen sprake van een wijziging in bestaande steun in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004 en van de mededeling van 2009. Volgens Protocol nr. 29 beletten de bepalingen van het VWEU de lidstaten in ieder geval niet te bepalen hoe deze openbare dienst zal worden gefinancierd.

41. De Commissie is van mening dat de inkomsten uit de omroepbijdrage op dezelfde wijze als staatssteun moeten worden aangemerkt als die uit de vorige bijdrage, overeenkomstig de punten 142 tot en met 151 van de beschikking van 2007.

42. Deze inkomsten blijven immers onderworpen aan wettelijk vastgestelde criteria [23], komen ten goede aan een publiek orgaan van algemeen belang, en de staat houdt toezicht op de inning, de berekening en het gebruik ervan. [24] Het betreft derhalve een financiering door de staat of met publieke middelen. [25]

43. De Commissie deelt het standpunt van SWR en de Duitse regering dat er geen verandering is gekomen in het nagestreefde doel, de aard van het voordeel, de kring of de activiteiten van de begunstigden, de rechtsgrondslag of het totaalbedrag van de omroepbijdrage – alleen de berekeningsparameters (niet langer het ontvangstapparaat, maar de woning) zijn gewijzigd. Deze wijziging was gerechtvaardigd op grond van de technologische veranderingen, in het bijzonder de toename van het aantal draagbare multimedia-apparaten.

2. Beoordeling

44. Hoewel de eerste prejudiciële vraag uit twee delen bestaat, volstaat het in feite uit te maken of de nieuwe deelstaatwet had moeten worden aangemeld bij de Commissie omdat zij de financieringsregeling die (onder voorwaarden) bij de beschikking van 2007 was goedgekeurd, wezenlijk wijzigde.

45. Volgens de rechtspraak kunnen wijzigingen in een staatssteunregeling betrekking hebben op bestaande steunmaatregelen of bij de Commissie aangemelde ontwerpen. [26] In de onderhavige zaak wordt niet betwist dat de wetswijziging van 2011 een wijziging doorvoert in bestaande steun of in een eerder goedgekeurde steunregeling in de zin van artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/1999.

46. Het debat heeft derhalve betrekking op de vraag of een dergelijke wijziging wezenlijk is dan wel van louter formele of administratieve aard. Op basis van het antwoord op die vraag kan worden nagegaan of de nieuwe maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt [27] overeenkomstig artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004.

23 Onder verwijzing naar het arrest van 2 juli 1974, Italië/Commissie (173/73, EU:C:1974:71, punt 16), alsook naar haar besluit in zaak NN 88/98, Financiering van een 24 uur op 24, reclamevrije nieuwszender met licentievergoeding door BBC (PB 2000, C 78, blz. 6).

24 Arresten van 6 mei 2000, Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie (C-83/98 P, EU:C:2000:248), en 15 juli 2004, Pearle e.a. (C-345/02, EU:C:2004:448), met inbegrip van de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 11 maart 2004 in deze laatste zaak (EU:C:2004:145, punt 67). De Commissie verwijst ook naar twee van haar beschikkingen, namelijk een in zaak N 631/2001, met betrekking tot de bijdrage voor de BBC – Verenigd Koninkrijk; en een in zaak E 2/2008, over de financiering van de ORF – Oostenrijk.

25 De Commissie vermeldt het arrest van 5 oktober 2000, Commissie/Frankrijk (C-337/98, EU:C:2000:543).

26 Arrest van 20 mei 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, punt 46).

27 Zie voor het begrip wijziging in bestaande steun de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Carrefour Hypermarchés e.a. (C-510/16, EU:C:2017:929, punten 51-56).

47. De *geringe* aard van de wijziging in bestaande steun, die niet leidt tot de aanmeldingsverplichting, is afhankelijk van de vraag of de wijzigingen betrekking hebben op de „hoofdelementen van de vroegere steunregeling”. [28] Een „wezenlijke wijziging” doet zich voor wanneer een of verschillende van deze hoofdelementen worden gewijzigd, ongeacht of deze subjectief [29], objectief [30], of tijdelijk [31] van aard zijn.

48. In geval van steun die reeds vóór de inwerkingtreding van het VWEU bestond, dient de draagwijdte van de wijziging te worden beoordeeld aan de hand van de inhoud van de steunmaatregel, de uitvoeringsbepalingen en de grenzen ervan. [32] Wanneer zoals in de onderhavige zaak de – al dan niet bestaande – steun [33] vooraf is onderzocht en goedgekeurd door de Commissie, dient daarentegen het besluit van deze laatste als maatstaf. [34]

49. In het licht van het voorgaande ben ik van mening dat de hervorming waarin de deelstaatwet voorziet, niet onder het begrip wezenlijke wijziging van de voorgaande regeling valt.

50. De wijziging heeft betrekking op de financiering van een dienst van algemeen economisch belang (namelijk de publieke omroep in Duitsland), voor welke diensten het onderscheid tussen bestaande en nieuwe steun eveneens geldt. [35] Daarom heeft de Commissie in de beschikking van 2007 niet alleen onderzocht of er in het licht van de criteria van het Altmark-arrest [36] sprake was van een voordeel bij de financiering van die openbare dienst middels de (toenmalige) heffing, maar ook of dit voordeel overeenkomstig artikel 106, lid 2, VWEU verenigbaar was met de interne markt.

51. Ik herinner eraan dat de door de deelstaatwet ingevoerde wijziging erin bestond, het bezit van een apparaat voor ontvangst van door Duitse omroepen uitgezonden signalen als ontstaansfeit voor de bijdrageverplichting te vervangen door het enkele bezit van een woning, die door een meerderjarige wordt betrokken. De regel is derhalve „één woning, één bijdrage”.

52. Uit de beschikbare informatie blijkt dat deze wijziging geen gevolgen heeft gehad voor de begunstigden van de steun, die nog steeds de publieke omroepen zijn. De wijziging heeft echter wel gevolgen gehad voor de bijdrageplichtigen, aangezien de verplichting tot betaling van de bijdrage is uitgebreid tot bezitters van woningen die er voorheen niet noodzakelijkerwijs aan onderworpen waren.

53. Ook de temporele aspecten blijven ongewijzigd, aangezien de overheid zolang het grondwettelijke voorschrift waarnaar ik heb verwezen, blijft bestaan [37], ervoor moet zorgen dat de omroepen beschikken over de middelen die zij nodig hebben om hun taak te kunnen uitvoeren.

54. Wat de objectieve aspecten betreft, is noch het doel van de maatregel (financiering van de openbare dienst), noch de kring van ondersteunde activiteiten gewijzigd. Zoals ik reeds heb uiteengezet, is de wijziging beperkt tot de vervanging van het bezit van een apparaat door het betrekken van een woning.

28 In de woorden van advocaat-generaal Trabucchi in zijn conclusie in de zaak Van der Hulst (C-51/74, EU:C:1974:134, punt 7).

29 Bijvoorbeeld een relevante uitbreiding van de kring van begunstigden.

30 Bijvoorbeeld wanneer de voordelen van de regeling of de aard van die voordelen, alsook de omvang ervan of de begunstigde bedrijfsactiviteiten worden gewijzigd. Zie arrest van 9 augustus 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, punt 9).

31 Bijvoorbeeld de verlenging van de periode waarin het recht op steun ontstaat of de tijdelijke verlenging van de reeds verleende steun. Zie arresten van 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punten 92-94), en 26 oktober 2016, DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punten 58 en 59).

32 Arrest van 9 augustus 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, punt 28).

33 Arrest van 20 mei 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, punten 46 en 47).

34 Dat vloeit bijvoorbeeld voort uit de arresten van 25 oktober 2017, Commissie/Italië (C-467/15 P, EU:C:2017:799, punten 37-44), en 20 mei 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, punten 28-41).

35 Arrest van 15 maart 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, punten 17 en 18).

36 Arrest van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; hierna: „Altmark-arrest”). Zie de punten 157-169 van de beschikking van 2007.

37 Punt 1 van deze conclusie.

55. Deze wijziging kan in theorie leiden tot een stijging van het aantal bijdrageplichtigen en bijgevolg tot een toename van de inkomsten die de omroepen daardoor ontvangen. In de praktijk blijkt dat echter niet het geval te zijn geweest. De Commissie neemt de door de KEF gepubliceerde cijfers [38] over, volgens welke die inkomsten tussen 2009 (vóór de wetswijziging) en 2016 stabiel zijn gebleven. [39]

56. In ieder geval hangt het bedrag dat de publieke omroepen ontvangen niet alleen af van de algemene inkomsten uit de bijdrage. [40] Een van de factoren die invloed hebben op de vaststelling van het bedrag van de uiteindelijke inkomsten van die omroepen uit de omroepbijdrage, is de KEF, die toezicht houdt op de financiële behoeften van de publieke omroepen en deze behoeften berekent. [41] De rapporten van de KEF dienen als basis voor de formele beslissingen van de deelstaatparlementen en -regeringen, die de hoogte van de bijdrage bepalen. [42]

57. Derhalve kan worden vastgesteld dat om te beoordelen of er sprake is van een *nieuwe* maatregel in de hierboven vermelde zin, noch de toename van het aantal bijdrageplichtigen, noch de (vermeende) stijging van de aldus verkregen uiteindelijke inkomsten relevant is. Ongeacht de hoogte van deze inkomsten, is het deel ervan dat aan de publieke omroepen wordt toegewezen (dit wil zeggen, het deel dat daadwerkelijk als staatssteun kan worden aangemerkt), het deel dat door de deelstaatregeringen en -parlementen, op aangeven van de KEF, wordt vastgesteld. Bijgevolg bestaat er geen automatisch verband tussen de (eventuele) stijging van de uiteindelijke inkomsten en het steunbedrag dat de publieke omroepen ontvangen.

58. Met andere woorden kan een wijziging in de rol van de KEF [43], in haar toewijzingscriteria met betrekking tot de objectieve financieringsbehoeften of in de verplichting van de deelstaatregeringen of -parlementen om zich bij de vaststelling van het bedrag aan haar voorstellen te houden, grotere gevolgen hebben voor de omvang van de steun dan de wijziging van de objectieve factor bestaande in het ontstaansfeit van de bijdrage.

59. In het kader van de toepassing van de criteria van de Altmark-rechtspraak als parameters van de analyse dient er rekening mee te worden gehouden dat het optreden van de KEF relevant is om ervoor te zorgen dat de steun aan de publieke omroepen precies hoog genoeg is om de kosten te dekken die verbonden zijn aan hun openbaredienstverplichting, en niet méér bedraagt. [44]

60. Aldus wordt Protocol nr. 29 bij het VWEU nageleefd, dat de bevoegdheid van de lidstaten erkent om te voorzien in de financiering van de publieke omroep, „voor zover" de middelen die worden verstrekt aan de omroepen dienen „voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door iedere lidstaat".

38 Uit die cijfers blijken stabiele inkomsten (in miljoenen EUR) in de jaren 2009 tot en met 2016: in 2009, 7 416; in 2010, 7 362; in 2011, 7 347; in 2012, 7 306; in 2013, 7 480; in 2014, 8 082; in 2015, 7 842, en in 2016, 7 825. De gegevens worden vermeld in de rapporten van de KEF nr. 20 (2016), tabel 124, blz. 199 (jaren 2013-2016) (https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/20._Bericht.pdf), en nr. 19 (2014), tabel 96, blz. 141 (jaren 2009-2012) (https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19._Bericht.pdf) (voetnoot 24 van de opmerkingen van de Commissie).

39 Dat wordt bevestigd door de gegevens die de Duitse regering ter terechtzitting heeft overgelegd. Alleen in de jaren 2013/2014 waren de inkomsten met 8,7 % gestegen ten opzichte van 2012, het laatste jaar waarin de vroegere regeling van kracht was; maar precies wegens die stijging is het bedrag van de bijdrage vanaf 1 april 2015 verminderd (van 17,98 naar 17,50 EUR, waarvan 30 cent voor de financiële reserves is bestemd).

40 Zie in deze zin, maar in een andere context, het arrest van 13 januari 2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, punt 28).

41 Zie punt 15 van deze conclusie.

42 Arrest van 13 december 2007, Bayerischer Rundfunk e.a. (C-337/06, EU:C:2007:786, punt 21).

43 De Duitse regering heeft ter terechtzitting bevestigd dat de hervorming van 2011 geen gevolgen heeft gehad voor de bevoegdheden van de KEF.

44 Duitsland heeft gegarandeerd dat de KEF haar berekeningen uitsluitend zou baseren op de kosten die gepaard gaan met het verrichten van de publieke opdracht (beschikking van 2007, punt 379). Wel wordt toegegeven dat er een kleine winst wordt gemaakt en dat de mogelijkheid van een overschot bestaat, dat wordt gebruikt ter bevordering van nieuwe media.

61. De KEF ziet er bovendien op toe dat de inkomsten uit de commerciële activiteiten van de publieke omroepen in mindering worden gebracht op het bedrag van de steun. Hetzelfde gebeurt met een eventueel overschot aan inkomsten, indien het niet dient om de verwachte kosten te dekken. [45] Volgens de Duitse regering wordt een dergelijk overschot aan inkomsten gebruikt om de financiële reserves van de publieke omroepen aan te vullen. Deze laatste kunnen pas over die reserves beschikken nadat de KEF deze reserves heeft afgewogen tegenover de financieringsbehoeften.

62. In deze context is de loutere wijziging van de grondslag waarop de betalingsverplichting aan de bijdrageplichtigen wordt opgelegd op zich niet voldoende om het bedrag van de door de omroepen ontvangen overheidssteun te wijzigen, of om de verenigbaarheid van die steun met de interne markt te beïnvloeden. [46]

63. Voor het geval dat het voorgaande niet zou volstaan, kan nog worden toegevoegd dat de wijziging van het ontstaansfeit onder meer ook kan worden verklaard door de technologische vooruitgang. Indien het vroegere systeem („één apparaat, één vergoeding") was behouden, hadden de inkomsten wel eens sterk kunnen stijgen, gelet op de toename van het aantal nieuwe apparaten, zoals pc's [47] en smartphones, die toegang bieden tot omroepprogramma's. [48]

64. De hervorming heeft ook tot doel het inningsbeheer voor de bijdrage te vereenvoudigen dat, zoals uit de ingediende opmerkingen blijkt, onder de regeling die was gebaseerd op het bezit van ontvangstapparaten steeds meer te maken kreeg met gevallen van wanbetaling.

65. In die omstandigheden meen ik dat de door de deelstaatwet ingevoerde wijziging kwalitatief noch kwantitatief voldoende significant is om te worden beschouwd als een wezenlijke wijziging in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004, gelezen in samenhang met artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/1999, die bij de Commissie moet worden aangemeld.

B. De bijdrage als een steunmaatregel voor de totstandbrenging van een concurrerende vorm van transmissie (DVB-T2 – monopolie), waarvoor niet is bepaald dat zij door buitenlandse omroepen zal kunnen worden benut (eerste deel van de tweede prejudiciële vraag)

1. Samenvatting van de argumenten van partijen

66. SWR wijst er in zijn schriftelijke opmerkingen op dat de technische toegankelijkheid tot de openbare dienst nauw verbonden is met de taak van algemeen belang van het omroepwezen. SWR betwist dat het DVB-T2-transmissiesysteem een monopolie tot stand brengt ten gunste van de publieke omroepen, aangezien van de 40 kanalen er 26 ter beschikking blijven van de concurrentie. In ieder geval houdt de uitrol van dat systeem geen voordeel in de zin van artikel 107 VWEU in, noch worden buitenlandse omroepen erdoor gediscrimineerd, aangezien uit de aard van de taken van de omroepen volgt dat zij uitzendingen moeten verzorgen op het volledige grondgebied waarvoor zij de omroepdienst verzekeren.

45 Zie de punten 382 en 385 van de beschikking van 2007.

46 Ter terechtzitting heeft de Commissie gewezen op het voortdurende onderzoek dat zij op grond van artikel 108, lid 1, VWEU moet verrichten en dat zij vanaf de vaststelling van de beschikking van 2007 ook heeft verricht. Zij benadrukte daarbij dat zij tot dan toe geen wijzigingen had vastgesteld die vereisten dat opnieuw werd onderzocht of de financieringsregeling voor de Duitse publieke omroepen verenigbaar was met de interne markt.

47 Het Bundesverfassungsgericht heeft bij beschikking van 22 augustus 2012 bevestigd dat de bijdrage reeds verschuldigd was wegens het bezit van een pc met internetaansluiting, middels welke programma's van de publieke omroepen konden worden ontvangen (zaak 1 BvR 199/11).

48 Vast staat evenwel dat die voorzienbare toename van het aantal apparaten waarvoor de betalingsverplichting geldt, bij strikte uitlegging van de vroegere regels de inning van het te betalen bedrag in de praktijk zou hebben bemoeilijkt, wegens aanzienlijke problemen bij de controle van het bezit van die apparaten.

67. De Duitse regering is het eens met SWR, maar benadrukt in essentie dat de invoering van het transmissiesysteem voor digitale terrestrische televisie, DVB-T2, niet relevant is voor de beoordeling van de wijziging in verband met de bijdrage in het licht van de VWEU-regels inzake staatssteun.

68. Ook de Commissie begrijpt niet hoe het gebruik van de inkomsten uit de omroepbijdrage voor investeringen in nieuwe technologieën kan leiden tot de totstandbrenging van een monopolie op het gebied van de digitale terrestrische televisie, DVB-T2, en zij verstrekt gegevens die bevestigen dat het systeem ter beschikking wordt gesteld van commerciële omroepen. Zij meent dat de investeringen van publieke omroepen kosten vormen die verband houden met de vervulling van hun taak van algemeen belang. Verder verwijst zij naar punt 74 van de mededeling betreffende de publieke omroep, waarin uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van het aanleggen van uitzonderlijke financiële reserves voor grootschalige technologische investeringen, die nodig zijn voor de betrokken publieke taak. Derhalve zijn dergelijke investeringen verenigbaar met artikel 106, lid 2, VWEU.

69. De Zweedse regering heeft geen standpunt ingenomen over deze kwestie.

2. Beoordeling

70. Met het eerste onderdeel van zijn tweede prejudiciële vraag lijkt de verwijzende rechter het Hof te verzoeken de bijdrage zoals die door de deelstaatwet is vastgesteld, onverenigbaar te verklaren met de artikelen 107 en 108 VWEU, aangezien de inkomsten ervan worden gebruikt om de overgang te vergemakkelijken van het DVB-T-systeem van digitale signaaltransmissie naar een meer geavanceerd systeem (DVB-T2), waarvan omroepen uit andere lidstaten zouden zijn uitgesloten.

71. Ik ben het eens met de partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, wat hun kritiek betreft op de relevantie van deze vraag en de wijze waarop zij is gesteld, aangezien het juridische referentiekader er niet met de vereiste duidelijkheid in wordt uiteengezet. Daardoor kan niet worden vastgesteld of de deelstaatwet op dit punt verenigbaar is met het Unierecht.

72. Subsidiair ben ik van mening dat de vraag is gebaseerd op dubbelzinnige of onvoldoende geverifieerde premissen. Zo wordt de DVB-T2-technologie er als een monopolie in aangemerkt, terwijl die technologie openstaat voor publieke en commerciële omroepen, zodat publieke omroepen zich niet in een bevoorrechte positie bevinden ten opzichte van commerciële omroepen.

73. Bij de overschakeling op de nieuwe DVB-T2-technologie worden beslissingen over de transmissiecapaciteit en de planning van de omroepgebieden door de bevoegde overheden (en niet door de omroepen) genomen. Zoals de Commissie opmerkt, veranderen wijzigingen in verband met het ontstaansfeit van de bijdrage – van welke aard ook – niets aan het feit dat het aantal beschikbare frequenties in Duitsland en in andere lidstaten op grond van andere regels is beperkt.

74. Dat de middelen verkregen uit de bijdrage dienen om de publieke omroepen toegang te verlenen tot de DVB-T2-technologie maakt de deelstaatwet niet ongeldig en houdt ook niet noodzakelijk met het VWEU strijdige staatssteun in. Zoals ik reeds heb uiteengezet in antwoord op de eerste prejudiciële vraag dient de KEF de kosten en de investeringen (onder meer die met betrekking tot technologische verbeteringen, zoals DVB-T2) te analyseren om na te gaan welke gerechtvaardigd zijn, doordat zij worden gedaan ter vervulling van de taken van openbare dienst waarmee de entiteiten die onder haar toezicht staan, belast zijn. [49]

49 In ieder geval staat het aan de Commissie om te onderzoeken of de publieke middelen die zijn toegewezen aan de invoering van het DVB-T2-systeem verenigbaar zijn met het Unierecht, wat een andere kwestie is en een ingewikkelde analyse vereist. Een dergelijke analyse is destijds verricht bij de invoering van de digitale terrestrische televisie (DVB-T) in Berlijn en Brandenburg, waarnaar ik in voetnoot 21 van deze conclusie heb verwezen.

75. Ook als het Hof de verwijzende rechter beoordelingsgegevens zou kunnen verstrekken met betrekking tot de aanmerking als staatssteun van de bedragen die middels de bijdrage zijn geïnd en zijn gebruikt voor de totstandbrenging van het DVB-T2-systeem, zouden die gegevens derhalve geen belang hebben om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de deelstaatwet met het Unierecht.

C. Het mechanisme van bestuurlijke tenuitvoerlegging met betrekking tot onbetaalde bijdragen als een nieuwe steunmaatregel (tweede onderdeel van de tweede vraag en derde prejudiciële vraag)

1. Samenvatting van de argumenten van partijen

76. SWR en de Duitse regering betogen dat de regionale omroepen bij het innen van de omroepbijdrage – ook door middel van gedwongen tenuitvoerlegging – de hun bij wet toegekende publieke opdracht verrichten en optreden als publiekrechtelijke entiteiten (dat wil zeggen als entiteiten die indirect deel uitmaken van het overheidsapparaat), wat hen onderscheidt van de commerciële omroepen.

77. Zij wijzen erop dat het gebruik van het mechanisme van bestuurlijke tenuitvoerlegging ter inning van schulden die voortvloeien uit de niet-betaling van de omroepbijdrage, een van de factoren is die de Commissie in het kader van de beschikking van 2007 heeft beoordeeld.

78. De Duitse regering voegt eraan toe dat zowel de financiering van de publieke omroepen als het ontstaansfeit en de inningsprocedure tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren.

79. Volgens de Commissie houdt de mogelijkheid om executoriale titels vast te stellen een voordeel in ten opzichte van de commerciële omroepen. Voor zover een dergelijk voorrecht een onderdeel is van de compensatie die publieke omroepen ontvangen voor het verrichten van hun publieke opdracht, is het in overeenstemming met de regels inzake staatssteun.[50] Het kan worden aangemerkt als een accessoir recht van de publieke omroeptaak en vormt een bestanddeel dat inherent is aan de bestaande steun, zoals in de beschikking van 2007 is verklaard.

80. De Zweedse regering heeft met betrekking tot deze prejudiciële vraag evenmin opmerkingen ingediend.

2. Beoordeling

81. De derde prejudiciële vraag houdt verband met het tweede onderdeel van de tweede vraag, aangezien beide betrekking hebben op de regeling van bestuurlijke tenuitvoerlegging met het oog op de inning van niet-betaalde bijdragen. Ik zal ze dus samen behandelen.

82. Het Hof heeft reeds de gelegenheid gehad om een kwestie te behandelen – zij het terloops – in verband met de bestuurlijke tenuitvoerleggingsregeling voor achterstallige omroepbijdragen, en heeft daarbij vastgesteld dat de organisaties die dergelijke opties hadden over bevoegdheden van openbaar gezag beschikten.[51] Het feit dat die zaak betrekking had op overheidsopdrachten, verhindert niet dat die vaststelling op de onderhavige zaak kan worden toegepast.

50 Zij beroept zich op het arrest van 16 april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

51 Arrest van 13 december 2007, Bayerischer Rundfunk e.a. (C-337/06, EU:C:2007:786, punt 44).

83. Het is juist dat volgens het arrest Trapeza Eurobank Ergasias [52], waarnaar de Commissie verwijst, een dergelijke maatregel als een voorrecht kan worden aangemerkt ten aanzien van andere, particuliere concurrenten. Wat echter niet mag worden vergeten, is dat de bijdrage alleen is bedoeld ter financiering van de publieke opdracht die aan de publieke omroepen is toegewezen, niet van commerciële activiteiten. Bijgevolg waarborgt de inning middels een bestuurlijke tenuitvoerleggingsprocedure dat de middelen worden verzameld die nodig zijn om die opdracht te vervullen overeenkomstig het wettelijke voorschrift.

84. Indien de bijdrage vergelijkbaar is met een belasting, zoals de verwijzende rechter verklaart, is het niet onlogisch dat voor de inning ervan dezelfde instrumenten (van tenuitvoerlegging) als voor de inning van belastingen worden gebruikt. Gelet op het karakter van publiekrechtelijk voorrecht, blijkt zowel uit de minnelijke inning als uit de inning middels gedwongen tenuitvoerlegging dat de bijdrage noodzakelijk eigen is aan het waarborgen van de publieke omroepdienst. Het systeem van gedwongen tenuitvoerlegging draagt ook bij tot een efficiënte inning.

85. In ieder geval is het voornaamste argument bij de beantwoording van deze vraag, wat de staatssteunregeling betreft, dat de Commissie in de beschikking van 2007 reeds rekening heeft gehouden met het voorrecht om niet-betaalde bedragen middels een bestuurlijke tenuitvoerleggingsprocedure te innen, zoals SWR en de Duitse regering opmerken.

86. De Commissie heeft er in die beschikking op gewezen dat aan de publieke omroepen het recht was toegekend de bijdrage direct te innen, ook middels bestuurlijke tenuitvoerlegging. [53] Die beoordeling staafde de conclusie dat de aldus verkregen inkomsten onder toezicht van de overheid bleven en derhalve het karakter van staatsmiddelen hadden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. [54]

87. Aangezien de deelstaatwet op dit punt niets nieuws heeft ingevoerd en het systeem van bestuurlijke tenuitvoerlegging dat ook onder de vroegere regeling al bestond, ongewijzigd heeft behouden, valt zij onder de beschikking van 2007.

88. Voor het overige kan het verschil in behandeling tussen publieke en commerciële omroepen in dit opzicht niet afzonderlijk worden onderzocht, maar moet dit gebeuren binnen het geheel van rechten en verplichtingen waarin voor elk van beide groepen wettelijk is voorzien. Voor publiekrechtelijke instellingen gelden bepaalde beperkingen, die voortvloeien uit de verrichting van de opdracht van openbare dienst en waaraan privaatrechtelijke ondernemingen niet zijn onderworpen. Daartegenover staat dat er niets op tegen is dat zij over uitgebreider bevoegdheden beschikken dan die waarin het privaatrecht voorziet, die aan een verdere rechterlijke toetsing zijn onderworpen.

89. Het verschil in juridische status kan rechtvaardigen dat, voor de inning van een bijdrage van publiekrechtelijke aard, de bestuurlijke instrumenten worden gebruikt die zijn vastgesteld om in geval van wanbetaling over te gaan tot gedwongen tenuitvoerlegging.

52 Arrest van 16 april 2015 (C-690/13, EU:C:2015:235, punt 29): „artikel 87, lid 1, EG […] moet [aldus] worden uitgelegd dat voorrechten als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, op grond waarvan een bank […] een gedwongen executie mag inleiden op basis van een eenvoudige onderhandse akte […] binnen de werkingssfeer van deze bepaling kunnen vallen”.

53 Beschikking van 2007, punten 144 en 145.

54 Beschikking van 2007, punt 150.

V. Conclusie

90. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging het eerste onderdeel van de tweede prejudiciële vraag niet-ontvankelijk te verklaren en de eerste drie prejudiciële vragen van het Landgericht Tübingen te beantwoorden als volgt:

„1) De wet van de deelstaat Baden-Württemberg van 18 oktober 2011 betreffende de uitvoering van het nationale verdrag inzake de omroepbijdrage van 17 december 2010, waarbij het ontstaansfeit van de omroepbijdrage, namelijk het bezit van een ontvangstapparaat, wordt vervangen door het bezit van een woning:

– is geen wijziging in bestaande steun in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU], en

– brengt derhalve geen nieuwe steun in de zin van artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/1999 tot stand, die krachtens artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie had moeten worden aangemeld of door die instelling had moeten worden goedgekeurd.

2) De artikelen 107 en 108 VWEU staan niet in de weg aan een nationale regeling als de voormelde regeling van de deelstaat Baden-Württemberg, op grond waarvan publieke omroepen die worden gefinancierd door een omroepbijdrage zelf executoriale titels kunnen uitvaardigen en ten uitvoer leggen om die bijdrage bij wanbetaling te innen, zonder dat zij zich tot de gewone rechter hoeven te wenden."