



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

13. december 2018 *

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – artikel 107, stk. 1, TEUF – artikel 108, stk. 3, TEUF – offentlige radio- og TV-selskaber – finansiering – national lovgivning, hvorved enhver voksen, som har bolig på det nationale område, forpligtes til at betale et bidrag til de offentlige radio- og TV-selskaber«

I sag C-492/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landgericht Tübingen (den regionale ret i Tübingen, Tyskland) ved afgørelse af 3. august 2017, indgået til Domstolen den 11. august 2017, i sagen

Südwestrundfunk

mod

Tilo Rittinger,

Patrick Wolter,

Harald Zastera,

Dagmar Fahner,

Layla Sofan,

Marc Schulte,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af formanden for Syvende Afdeling, T. von Danwitz, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne K. Jürimäe (refererende dommer), C. Lycourgos, E. Juhász og C. Vajda,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. juli 2018,

* Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Südwestrundfunk ved Hochschullehrer H. Kube,
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede,
- den svenske regering ved A. Falk, H. Shev, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren og A. Alriksson, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved K. Blanck-Putz, K. Herrmann og C. Valero samt ved G. Braun, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. september 2018, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49, TEUF, 107 TEUF og 108 TEUF, artikel 11 Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), samt ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Südwestrundfunk (herefter »SWR«), der er et offentligretligt regionalt TV-selskab, på den ene side, og Tilo Rittinger, Patrick Wolter, Harald Zastera, Marc Schulte, Layla Sofan og Dagmar Fahner på den anden side vedrørende fuldbyrdsesdokumenter udstedt af SWR med henblik på fra disse personer at opkræve deres ubetalte TV-bidrag.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EF) nr. 659/1999

- 3 Følgende fremgik af artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1):

»I denne forordning forstås ved:

- a) »støtte« enhver foranstaltning, der opfylder alle kriterierne i [EUF-]traktatens artikel [107], stk. 1
- b) »eksisterende støtte«
 - i) [...] enhver form for støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden
 - ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet

[...]

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

[...]«

- 4 Forordning (EF) nr. 659/1999 blev ophævet ved Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2015, L 248, s. 9). Den sidstnævnte forordning indeholder de samme definitioner som de i nærværende doms foregående præmis nævnte.

Forordning (EF) nr. 794/2004

- 5 Artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning nr. 659/1999 (EUT 2004, L 140, s. 1, berigtiget i EUT 2005, L 25, s. 74, og EUT 2005, L 131, s. 45) med overskriften »Forenklet anmeldelsesprocedure for visse ændringer i eksisterende støtteordninger« bestemmer følgende:

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

2. Følgende ændringer i eksisterende støtte anmeldes på den forenkledede anmeldelsesformular, der er fastsat i bilag II:

- a) forøgelser af budgettet for en godkendt støtteordning på over 20%
- b) forlængelser af en eksisterende godkendt støtteordning med indtil seks år, med eller uden en forøgelse af budgettet
- c) stramninger af kriterierne for anvendelse af en godkendt støtteordning eller reduktioner af støtteintensiteten eller reduktioner af de støtteberettigede udgifter.

Kommissionen [bestræber] sig på i videst muligt omfang at træffe beslutning om enhver støtte, der er anmeldt ved hjælp af den forenkledede anmeldelsesformular, inden for en frist på en måned.

[...]«

Tysk ret

- 6 De tyske delstater indgik den 31. august 1991 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (statsaftalen vedrørende radio- og TV-virksomhed (GBI. 1991, s. 745), senest ændret ved 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (den 19. statsaftaleændring) af 3. december 2015 (GBI. 2016, s. 126), (herefter »radio- og TV-statsaftalen«). Denne aftales § 12, der har overskriften »Tilvejebringelse af de nødvendige økonomiske midler, princippet om finansiel udligning«, er affattet således:

»(1) Tilvejebringelsen af de økonomiske midler skal gøre det muligt for public service-radio- og TV-selskaber at opfylde deres forfatnings- og lovmæssige opgaver, idet den navnlig skal sikre opretholdelsen og udviklingen af public service-radio- og TV-virksomhed.

(2) Princippet om finansiel udligning mellem de regionale radio- og TV-selskaber er en integrerende del af finansieringen af [Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)] og sikrer navnlig, at organerne, Saarländischer Rundfunk (tv-selskabet i Saarland) og Radio Bremen, kan udføre deres opgaver på passende vis. Den andel, der er tilknyttet den finansielle udligning og tilpasningen heraf til TV-bidraget, defineres af Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (statsaftalen om finansiering af radio- og TV-virksomhed).«

- 7 § 13 i den statsaftalen vedrørende radio- og TV-virksomhed med overskriften »Finansiering« har følgende ordlyd:

»Public service-radio- og TV-virksomhed finansieres med radio- og TV-bidraget, reklameindtægter og øvrige indtægter, idet radio- og TV-bidraget er den væsentligste finansieringskilde. Inden for rammerne af sine opgaver kan det offentlige radio- og TV-selskab ikke tilbyde programmer eller tjenester mod betaling [...]«

- 8 Denne statsaftales § 14 med overskriften »Behovet for finansiering af public service radio- og TV-virksomhed« fastsætter:

»(1) Behovet for public service-radio- og TV-virksomhed undersøges og fastlægges jævnligt i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed og effektivitet, ligeledes henset til mulighederne for rationalisering, på grundlag af de behov, som fastsættes af de regionale radio- og TV-selskaber, der er samlet i ARD, [Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)] og det offentligretlige organ »Deutschlandradio«, af uafhængige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten [(den uafhængige kommission for undersøgelse og fastsættelse af radio- og TV-selskabernes finansieringsbehov)].

(2) Det økonomiske behov undersøges og bedømmes navnlig på grundlag af følgende elementer:

1. opretholdelse af de eksisterende radio- og TV-programmers konkurrencedygtighed og af TV-programmerne i alle de ved statsaftalen godkendte delstater (opretholdelsesbehov)
2. nye radio- og TV-programmer, der er tilladt i henhold til delstaternes lovgivning, deltagelse i nye muligheder for sendeteknik i produktionen og til udsendelse af radio- og TV-programmer samt muligheden for at organisere nye sendeformer (udviklingsbehov)
3. udviklingen af omkostningerne generelt og den særlige omkostningsudvikling inden for mediesektoren
4. udviklingen i indtægter fra bidraget, reklamer og andet
5. anbringelse, aflønning og anvendelsen af det overskydende beløb, der er indhentet, når de samlede årlige indtægter, som de regionale radio- og TV-selskaber, der er samlet under ARD, ZDF eller Deutschlandradio, har opnået, overstiger de samlede udgifter, som de har afholdt for at udføre deres opgaver.

[...]

(4) Bidraget fastsættes ved en statsaftale.«

- 9 Delstaten Baden-Württemberg (Tyskland) gennemførte ved baden-württembergisches Gesetz zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (Baden-Württembergs lov om gennemførelse af statsaftalen om radio- og TV-bidrag) af 18. oktober 2011, som senest ændret ved § 4 i den 19. statsaftaleændring af 3. december 2015 (herefter »loven om radio- og TV-bidraget«), statsaftalen om

radio- og TV-bidrag, som foreskrev, at det tidligere gebyr blev ophævet den 31. december 2012 til fordel for dette bidrag. I denne lov fastsættes ordningen for opkrævning af dette bidrag, hvis betaling er blevet gjort obligatorisk for de bidragspligtige fra den 1. januar 2013. Lovens § 1 bestemmer følgende:

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

10 § 2 i loven om radio- og TV-bidraget, der har overskriften »Radio- og TV-bidrag opkrævet i den private sektor«, bestemmer:

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

(2) ¹ Ved indehaver af en bolig forstås enhver voksen person, som er bosiddende heri. ² Som indehaver af en bolig betragtes enhver, der:

1. har sin bopæl registreret på boligen i henhold til bestemmelserne på folkeregisterområdet, eller
2. står opført som lejer i en lejeaftale vedrørende den pågældende bolig.

[...]

(3) ¹ Hvis flere personer er bidragspligtige for det samme bidrag, hæfter de solidarisk i overensstemmelse med § 44 i Abgabenordnung (afgiftsloven). [...]

(4) Bidragspligtige, som i medfør af § 2 i Gesetz zu dem Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen (lov om Wienerkonventionen af 18.4.1961 om diplomatiske forbindelser) af 6. august 1964 (BGBl. 1964 II, s. 957) eller andre tilsvarende bestemmelser er begunstiget af privilegier, skal ikke betale radio- og TV-bidrag.«

11 § 10 i lov om radio- og TV-bidrag er affattet således:

»(1) Indtægterne fra radio- og TV-bidraget tilfalder det regionale radio- og TV-selskab og i det i Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (statsaftalen om finansiering af radio- og TV-spredning) fastsatte omfang [ZDF], Deutschlandradio samt Landesmedienanstalt (delstatens medieorgan), hvilket bestemmes af beliggenheden af den bidragspligtiges bolig eller lokaler eller stedet for indregistrering af vedkommendes køretøj.

[...]

(5) ¹ Størrelsen af de ubetalte radio- og TV-bidrag fastsættes af det kompetente regionale radio- og TV-selskab. [...]

(6) Tilbagesøgningskravene opkræves ved hjælp af processen for fuldbyrdelse af administrative afgørelser. [...]

(7) ¹ Ethvert regionalt radio- og TV-selskab påtager sig de opgaver, som det pålægges i medfør af nærværende statsaftale, og de rettigheder og forpligtelser, der helt eller delvist er knyttet hertil gennem de offentlige regionale radio- og TV-selskabers tjeneste, som administreret inden for rammerne af en offentligretlig driftssammenslutning, der ikke har status som juridisk person. ² Det

regionale radio- og TV-selskab kan overdrage bestemte aktiviteter forbundet med inddrivelsen af radio- og TV-bidraget fra de betalingspligtige til tredjemand, hvorved selskabet fastsætter fremgangsmåderne herfor ved bekendtgørelse i henhold til § 9, stk. 2. [...]«

- 12 Eftersom reglerne for administrativ inddrivelse (»Beitreibung«) ligeledes hører under delstaternes beføjelser, vedtog delstaten Baden-Württemberg den 12. marts 1974 Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg, Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (Delstaten Baden-Württembergs lov om fuldbyrdelse af administrative afgørelser).

Twisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 Appellanterne i hovedsagen er betalingspligtige for radio- og TV-bidraget (»Rundfunkbeitrag«) og havde helt eller delvist ikke betalt dette bidrag.
- 14 I 2015 og 2016 sendte SWR, det kompetente regionale radio- og TV-selskab, fuldbyrdelsesdokumenter til de bidragspligtige med henblik på inddrivelse af de ubetalte bidrag for perioden fra januar 2013 til slutningen af 2016.
- 15 Eftersom disse bidragspligtige fortsat ikke havde betalt dette bidrag, iværksatte SWR tvangsfuldbyrdelse af sin fordring på grundlag af disse dokumenter.
- 16 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at disse skyldnere har anlagt søgsmål ved den stedligt kompetente ret, nemlig Amtsgericht Reutlingen (byretten i Reutlingen, Tyskland), Amtsgericht Tübingen (byretten i Tübingen, Tyskland) og Amtsgericht Calw (byretten i Calw, Tyskland), til prøvelse af inddrivelsesproceduren i forhold til dem.
- 17 Amtsgericht Tübingen (byretten i Tübingen) gav sagsøgerne i de for denne anlagte sager medhold. I sagerne anlagt for Amtsgericht Reutlingen (byretten i Reutlingen) og Amtsgericht Calw (byretten i Calw) frifandtes sagsøgte.
- 18 Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at de parter, der ikke fik medhold i deres søgsmål, har iværksat appel af de i forhold til dem negative afgørelser for den forelæggende ret.
- 19 Denne retsinstans, som har forenet disse sager, har anført, at twisterne i hovedsagen i det væsentlige vedrører spørgsmål, der henhører under retsreglerne om fuldbyrdelse af ubetalte fordringer, men at disse spørgsmål er nært forbundet med de gældende materielle retsregler.
- 20 Det er den forelæggende rets opfattelse, at bestemmelserne i den pågældende lovgivning er i strid med EU-retten.
- 21 For det første har denne retsinstans anført, at den offentlige tyske radio- og TV-virksomhed delvist finansieres via radio- og TV-bidraget. Dette bidrag skal i princippet betales af alle voksne bosiddende i Tyskland, idet de ellers pålægges en bøde, og betales i delstaten Baden-Württemberg bl.a. til de offentlige radio- og TV-selskaber SWR og ZDF. Det nævnte bidrag udgør statsstøtte i medfør af artikel 107, stk. 1, TEUF til fordel for disse radio- og TV-selskaber og skulle være anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 22 I denne henseende har den nævnte ret fremhævet, at det tidligere radio- og TV-gebyr, som skulle betales, hvis man var i besiddelse af et modtagerapparat, blev ændret i væsentligt omfang den 1. januar 2013 efter ikrafttrædelsen af forpligtelsen til at betale radio- og TV-bidrag, idet dette nu skulle betales af alle personer med bolig. Den forelæggende ret har bemærket, at finansieringen af den offentlige tyske radio- og TV-virksomhed er blevet vurderet af Kommissionen som led i den løbende overvågning af de eksisterende støtteordninger i medlemsstaterne som fastsat i artikel 108, stk. 1, i

TEUF. Det fremgår i denne henseende af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Kommissionen som led i sin beslutning af 24. april 2007 (K(2007) 1761 endelig, statsstøtte E 3/2005 (ex CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 og CP 195/2004) – Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland (ARD/ZDF)) (herefter »beslutningen af 24. april 2007«), der vedrørte denne ordning, fandt, at radio- og TV-gebyret skulle kvalificeres som eksisterende støtte. Det er ligeledes den forelæggende rets opfattelse, at den nye finansieringsordning skulle have været anmeldt som følge af de væsentlige ændringer, der blev indført heri ved loven om radio- og TV-bidraget til finansiering af radio- og TV-virksomhed. Endvidere er den heraf følgende statsstøtte ikke forenelig med det indre marked, jf. artikel 107, stk. 3, TEUF.

- 23 For det andet er radio- og TV-bidraget i strid med EU-retten, idet indtægterne fra dette bidrag tjener til finansiering af oprettelsen af et nyt jordbaseret digitalt transmissionssystem, nemlig DVB-T2, hvorom det ikke foreskrives, at det kan benyttes af udenlandske radio- og TV-selskaber. Ifølge den forelæggende ret kan situationen sidestilles med den situation, der gav anledning til dom af 15. september 2011, Tyskland mod Kommissionen (C-544/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:584), vedrørende overgangen fra analog til digital transmissionsteknologi.
- 24 Det er den forelæggende rets opfattelse, at det af hovedsagen omhandlede bidrag reelt skal sidestilles med en afgift, som er knyttet til et formål (»Zwecksteuer«). Den omstændighed, at det radio- og TV-gebyr, der tidligere blev opkrævet, blev erstattet med et personligt radio- og TV-bidrag, udgjorde en væsentlig ændring af finansieringsordningen for offentlig radio- og TV-virksomhed. Til forskel fra den tidligere finansieringsordning giver betalingen af dette bidrag således ikke anledning til en individuel modydelse for de bidragspligtige. Hele den voksne befolkning, der har bolig i Tyskland, deltager således i finansieringen af den offentlige radio- og TV-virksomhed ligesom på skatteområdet. Der er tale om en finansiering for størstedelens vedkommende fra staten som omhandlet i Domstolens praksis efter dom af 13. december 2007, Bayerischer Rundfunk m.fl. (C-337/06, EU:C:2007:786). Den nuværende bidragsordning udgør dermed en ulovlig støtte med henblik på den afgiftsfinansierede indførelse af systemet DVB-T2.
- 25 For det tredje nyder de offentlige radio- og TV-selskaber takket være den omhandlede lovgivning en række fordele, som private radio- og TV-selskaber ikke har, og som udgør en økonomisk fordel og, henset til den almene karakter af forpligtelsen til at betale radio- og TV-bidrag, ligeledes statsstøtte. Disse fordele ligger bl.a. i undtagelsesbestemmelser til almindelig ret, der giver offentlige radio- og TV-selskaber mulighed for selv at udstede de nødvendige fuldbyrdelsesdokumenter til tvangsfuldbyrdelse af fordringer. Denne metode til udstedelse af fuldbyrdelsesdokumenter er hurtigere, lettere og billigere end anvendelsen af en retslig procedure for inddrivelse af fordringer. Den bevirker endvidere ulemper for brugerne, eftersom deres muligheder for at anlægge et søgsmål og fremsætte begæring om forudgående retslig kontrol af udstedelse af fuldbyrdelsesdokumentet og af fuldbyrdelsen er udelukkede eller meget vanskelige.
- 26 For det fjerde er loven om radio- og TV-bidraget, og navnlig dens §§ 2 og 3, i strid med den i chartrets artikel 11 og EMRK's artikel 10 omhandlede informationsfrihed. Radio- og TV-bidraget er bevidst skabt som en hindring for adgangen til alle former for information, der spredes via satellit, kabel eller mobiltelefonnettet. Borgeren ifalder betalingspligt for radio- og TV-bidraget, uanset om denne rent faktisk benytter de offentlige radio- og TV-virksomheders programmer.
- 27 For det femte er radio- og TV-bidraget efter den forelæggende rets opfattelse i strid med etableringsfriheden. Bidraget tilsidesætter ligeledes ligebehandlingsprincippet og medfører forskelsbehandling af kvinder. Hvad angår det sidstnævnte har den forelæggende ret fremhævet, at dette bidrag er skyldigt pr. bolig uafhængigt af antallet af personer, der bebor denne bolig, således at det bidrag, der skal betales pr. voksen, varierer betragteligt alt efter, hvor mange personer boligen udgøres af. Enlige forældre, der hovedsageligt er kvinder, behandles ugunstigt i forhold til voksne, der lever sammen.

28 På denne baggrund har Landgericht Tübingen (den regionale ret i Tübingen, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

- »1) Er [loven om radio- og TV-bidraget] uforenelig med EU-retten, eftersom det bidrag, der i henhold til loven siden 1. januar 2013 ubetinget er blevet opkrævet af enhver voksen, som er bosat i [...] Baden-Württemberg, til fordel radio- og TV-virksomhederne SWR og ZDF, udgør støtte, der er i strid med EU-retten og udelukkende er til fordel for disse offentligretlige radio- og TV-virksomheder i forhold til de private radio- og TV-virksomheder? Skal artikel 107 TEUF og 108 TEUF fortolkes således, at loven om radio- og TV-bidrag krævede Kommissionens godkendelse og i mangel heraf er ugyldig?
- 2) Skal artikel 107 TEUF og 108 TEUF fortolkes således, at de omfatter den bestemmelse i [loven om radio- og TV-bidraget], i henhold til hvilken enhver voksen, der bor i [...] Baden-Württemberg, ubetinget opkræves et bidrag, der udelukkende går til myndighedsrelaterede/offentligretlige radio- og TV-virksomheder, eftersom dette bidrag indebærer en støtte, der er i strid med EU-retten, og hvorved der sker teknisk udelukkelse af radio- og TV-virksomheder fra EU-medlemsstater, eftersom bidragene anvendes til at oprette en konkurrerende transmissionsvej (DVB-T2 – Monopol), som det ikke er hensigten, at udenlandske radio- og TV-virksomheder skal kunne anvende? Skal artikel 107 TEUF og 108 TEUF fortolkes således, at de ikke kun omfatter direkte økonomisk støtte, men også andre erhvervsmæssigt relevante privilegier (ret til at udstede tvangsfuldbyrdsdokumenter, beføjelse til at handle både som virksomhed og som myndighed, fortrinsstilling ved beregningen af gæld)?
- 3) Er det foreneligt med ligebehandlingsprincippet og forbuddet mod begunstigende støtte, når det følger af en national lov for [delstaten] Baden-Württemberg, at en tysk radio- og TV-virksomhed, der er organiseret i offentligretligt regi og udformet som en myndighed, men som samtidig også konkurrerer med private radio- og TV-virksomheder på reklamemarkedet, og som favoriseres i forhold til disse derved, at den ikke som de private konkurrenter behøver at rejse sager mod seerne ved de almindelige domstole med henblik på at få fuldbyrdet sine fordringer, men selv kan skaffe sig et grundlag uden domstolsintervention, som også berettiger til tvangsfuldbyrdelse?
- 4) Er det foreneligt med [EMRK's artikel 10] og med [chartrets artikel 11] [...], at en medlemsstat i en national lov [for delstaten] Baden-Württemberg bestemmer, at en TV-udbyder, der er udformet som en myndighed, er berettiget til at kræve bidrag af enhver voksen, der er bosat på dens udsendelsesområde, til finansiering af netop denne TV-udbyder, hvorved manglende betaling kan medføre en bøde, uanset om den pågældende råder over et modtagerapparat eller kun benytter andre, nemlig udenlandske eller andre, private radio- og TV-udbydere?
- 5) Er [loven om radio- og TV-bidraget], særligt [dens §§ 2 og 3] forenelig med de EU-retlige principper om ligebehandling og forbud mod forskelsbehandling, når det bidrag, der ubetinget skal betales af alle [voksne] indbyggere til finansiering af en offentligretlig radio- og TV-virksomhed, bliver mange gange højere pr. hoved for en enlig forælder i forhold til, hvad et medlem af et bofællesskab skal betale? Skal [Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (EUT 2004, L 373, s. 37)] fortolkes således, at også det omtvistede bidrag er omfattet, og at en indirekte diskriminering er tilstrækkelig, når kvinder som følge af de faktiske omstændigheder rammes 90% hårdere?
- 6) Er [loven om radio- og TV-bidraget], særligt §§ 2 og 3, forenelig med de EU-retlige principper om ligebehandling og forbud mod forskelsbehandling, når det bidrag, der ubetinget skal betales af alle [voksne] indbyggere til finansiering af en offentligretlig radio- og TV-virksomhed, er dobbelt så stor for personer, der af arbejdsmæssige grunde har en ekstra bolig, i forhold til andre erhvervsaktive?

- 7) Er [loven om radio- og TV-bidraget], særligt §§ 2 og 3, forenelig med de EU-retlige principper om ligebehandling, forbud mod forskelsbehandling og etableringsfrihed, når det bidrag, der ubetinget skal betales af alle [voksne] indbyggere til finansiering af en offentligretlig radio- og TV-virksomhed, for personer er udformet således, at en tysker i et tilfælde af ens modtageforhold, umiddelbart før grænsen til en anden EU-medlemsstat, udelukkende skal betale bidrag efter, hvor hans bopæl er beliggende, mens en tysker, der er bosat lige på den anden side af grænsen, ikke skal betale bidrag, og en udenlandsk EU-borger, som af arbejdsmæssige årsager er nødsaget til at bosætte sig umiddelbart på den anden side af en indre EU-grænse, skal betale bidrag, mens en EU-borger umiddelbart før grænsen ikke skal betale bidrag, også selv om ingen af dem er interesseret i at modtage de tyske programmer?»

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 29 SWR har gjort gældende, at det følger af de relevante nationale processuelle bestemmelser, at den forelæggende ret, som består af en enkelt dommer, burde have henvist sagerne til en afdeling sammensat af flere dommere under den forelæggende ret, således at retten ikke havde beføjelse at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.
- 30 Det skal i denne forbindelse blot bemærkes, at det følger af artikel 267, stk. 2, TEUF, at såfremt der under en retssag ved en medlemsstats retsinstans rejses spørgsmål, der kan gøres til genstand for en præjudiciel forelæggelse, kan denne ret, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet.
- 31 Det skal i denne sammenhæng fremhæves, at funktionen af den samarbejdsordning mellem Domstolen og de nationale retter, der er indført ved artikel 267 TEUF, og princippet om EU-rettens forrang kræver, at den nationale ret på ethvert tidspunkt under proceduren, som den finder passende, frit kan forelægge Domstolen ethvert præjudicielt spørgsmål, som den finder nødvendigt (jf. i denne retning dom af 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Det skal endvidere bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde (kendelse af 6.9.2018, Di Girolamo, C-472/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:684, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Følgelig kan SWR's argumentation om den angivelige tilsidesættelse af de nationale regler om retternes sammensætning ikke hindre den forelæggende ret i at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.
- 34 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan derfor antages til realitetsbehandling.

De præjudicielle spørgsmål

Formaliteten vedrørende spørgsmålene

- 35 SWR og den tyske regering har i det væsentlige gjort gældende, at den af den forelæggende ret ønskede fortolkning af EU-retten i de fleste af de forelagte spørgsmål ikke har forbindelse med realiteten og genstanden for tvisterne i hovedsagen, og at den anførte problemstilling er hypotetisk. I denne henseende er alene spørgsmål om de offentlige radio- og TV-selskabers privilegier inden for tvangsfuldbyrdelse relevante.

- 36 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Domstolen kan imidlertid ikke træffe afgørelse vedrørende et spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en EU-bestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en brugbar besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 31.1.2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, præmis 53).
- 38 Det skal bemærkes, at det for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne nøje iagttager de krav til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse, som udtrykkeligt fremgår af artikel 94 i Domstolens procesreglement, som den forelæggende ret forventes at have kendskab til (dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 27). Disse krav fremgår i øvrigt af Domstolens anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2018, C 257, s. 1).
- 39 Som det fremgår af procesreglementets artikel 94, litra c), er det nødvendigt, at anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Som det fremgår af procesreglementets artikel 94, litra a), er det ligeledes nødvendigt, at anmodninger om præjudiciel forelæggelse i det mindste indeholder en fremstilling af de faktiske forhold, som ligger til grund for spørgsmålene. I medfør af Domstolens praksis gælder disse krav til præcisionen i særlig grad på konkurrenceområdet, der er kendetegnet ved situationer, hvor de faktiske og retlige omstændigheder er komplekse (dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 28 og 29).
- 40 I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret med det første til det tredje spørgsmål nærmere bestemt Domstolens fortolkning af artikel 107 TEUF og 108 TEUF med henblik på at afgøre, om den ved loven om radio- og TV-bidraget foretagne ændring af finansieringsordningen for tysk radio- og TV-virksomhed burde have været anmeldt til Kommissionen i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF, og om de nævnte artikler 107 TEUF og 108 TEUF er til hinder for en sådan ordning.
- 41 I modsætning til, hvad SWR og den tyske regering har gjort gældende, udelukker den omstændighed, at tvisterne i hovedsagen vedrører inddrivelse af radio- og TV-bidraget, for det første ikke, at den forelæggende ret skal fortolke og anvende det i artikel 107, stk. 1, TEUF omhandlede støttebegreb, navnlig for at fastslå, om dette radio- og TV-bidrag skulle have været underkastet den forudgående kontrolprocedure efter artikel 108, stk. 3, TEUF, og i givet fald efterprøve, om den berørte medlemsstat har efterkommet denne forpligtelse.
- 42 Det følger af den direkte virkning af artikel 108, stk. 3, TEUF, at de nationale retter over for borgerne således skal sikre, at der drages alle konsekvenser af en tilsidesættelse af denne bestemmelse i henhold til national ret såvel med hensyn til gennemførelsesretsakternes gyldighed som med hensyn til tilbagesøgning af den finansielle støtte, der er tildelt i strid med den omhandlede traktatbestemmelse eller i givet fald i strid med foreløbige forholdsregler (jf. i denne retning dom af 11.7.1996, SFEI m.fl.,

C-39/94, EU:C:1996:285, præmis 39 og 40, af 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, præmis 52, og af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 23 og 24).

- 43 Domstolen kan endvidere forsyne den forelæggende ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for den forelæggende ret at vurdere, om en national foranstaltning er forenelig med EU-retten med henblik på bedømmelsen af den sag, der er indbragt for den. På området for statsstøtte kan Domstolen navnlig give den forelæggende ret en fortolkning, som gør det muligt for den at afgøre, om en national foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte i EU-retlig forstand (dom af 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, præmis 24), eller i givet fald om denne foranstaltning udgør eksisterende eller ny støtte (jf. i denne retning dom af 19.3.2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, præmis 60).
- 44 Henset til genstanden for tvisterne i hovedsagen ses det første til det tredje spørgsmål derfor ikke at være åbenbart irrelevante, idet de vedrører fortolkningen af artikel 107 TEUF og 108 TEUF.
- 45 Det skal for det andet fastslås, at den forelæggende ret med det andet spørgsmåls første del nærmere bestemt ønsker oplyst, om det pågældende radio- og TV-bidrag er foreneligt med artikel 107 TEUF og 108 TEUF, for så vidt som dette bidrag indebærer, at der foreligger statsstøtte, som tilsigter at oprette et transmissionssystem, der opfylder standarden DVB-T2, hvorom det ikke er bestemt, at den skal kunne anvendes af radio- og TV-selskaber fra andre medlemsstater i EU.
- 46 Forelæggelsesafgørelsen indeholder imidlertid ikke faktiske eller retlige betragtninger, der giver Domstolen mulighed for at besvare den forelæggende rets spørgsmål i denne henseende brugbart. Selv om denne ret har anført, at radio- og TV-bidraget alene gav mulighed for at finansiere dette system til fordel for radio- og TV-selskaberne i Tyskland, har den navnlig hverken præciseret vilkårene for finansiering af dette system eller grundene til, at andre radio- og TV-selskaber var udelukket fra at anvende dette system.
- 47 Det andet spørgsmåls første led skal således afvises. For så vidt angår det første til det tredje spørgsmål kan de antages til realitetsbehandling.
- 48 Med det fjerde til det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret for det andet oplysning om fortolkningen af retten til ytrings- og informationsfriheden som fastsat i chartrets artikel 11 og EMRK's artikel 10, bestemmelserne i direktiv 2004/113, ligebehandlingsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og etableringsfriheden.
- 49 Det skal fastslås, at den nævnte ret imidlertid ikke har givet en forklaring om den af denne ret fastlagte forbindelse mellem de EU-retlige bestemmelser, som den tilsigter omhandlet af spørgsmålene, og tvisterne i hovedsagen. Den forelæggende ret har navnlig ikke fremlagt konkrete oplysninger, der giver mulighed for at finde, at de af hovedsagen omhandlede personer befandt sig i en af de af de nævnte spørgsmål omhandlede situationer.
- 50 Det følger af Domstolens faste praksis, at begrundelsen for en anmodning om præjudiciel afgørelse ikke er, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist, der vedrører EU-retten (dom af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl., C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 130 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Følgelig skal det fjerde til det syvende forelagte spørgsmål afvises.
- 52 På grundlag af samtlige de ovenstående betragtninger kan alene det første spørgsmål, det andet spørgsmåls andet led og det tredje spørgsmål antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

– Det første spørgsmål

- 53 Det skal indledningsvis, som generaladvokaten har fremhævet i punkt 45 i forslaget til afgørelse, bemærkes, at det er ubestridt, at vedtagelsen af loven om radio- og TV-bidraget ændrede en eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999.
- 54 På denne baggrund må det forstås, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 skal fortolkes således, at en ændring af finansieringsordningen for offentlig radio- og TV-virksomhed i en medlemsstat, der som den i hovedsagen omhandlede ændring består i at erstatte et radio- og TV-gebyr, der skulle betales som følge af besiddelsen af et modtagerapparat, med et radio- og TV-bidrag, der bl.a. bliver skyldigt på grundlag af en bolig eller et erhvervslokale, udgør en ændring af eksisterende støtte som omhandlet i denne bestemmelse, der skal anmeldes til Kommissionen i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 55 Det skal bemærkes, at artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 794/2004 bestemmer, at i relation til artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 er en ændring i eksisterende støtte enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked. I denne henseende præciserer artikel 4, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 794/2004, at en stigning i det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning på op til 20% ikke betragtes som en ændring af eksisterende støtte.
- 56 Med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar skal det følgelig afgøres, om loven om radio- og TV-bidraget, for så vidt som den ændrede den omstændighed, der udløser pligten til at betale det bidrag, hvis formål er at finansiere den offentlige radio- og TV-virksomhed i Tyskland, idet loven bestemte, at den udløsende omstændighed ikke længere var besiddelsen af et modtagerapparat, men bl.a. beboelse af en bolig, udgør en ændring af eksisterende støtte som omhandlet i de i nærværende doms foregående præmis nævnte bestemmelser.
- 57 Dette spørgsmål fører endelig til at afgøre, om vedtagelsen af loven om radio- og TV-bidraget bevirker en væsentlig ændring af den eksisterende støtte, der var genstand for beslutningen af 24. april 2007, eller om denne ændring blot er af rent formel eller administrativ art og ikke kan påvirke støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked.
- 58 Som SWR, den svenske og tyske regering samt Kommissionen har gjort gældende i deres bemærkninger indgivet til Domstolen, og som det endvidere fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, begrænser erstatningen af radio- og TV-gebyret sig til en ændring af den eksisterende støtte, der var genstand for beslutningen af 24. april 2007, som ikke kan kvalificeres som væsentlig.
- 59 Ændringen af den omstændighed, der udløser pligten til at betale radio- og TV-bidraget, har nemlig ikke påvirket de forhold, som finansieringsordningen for offentlig tysk radio- og TV-virksomhed udgøres af, således som Kommissionen vurderede dem i beslutningen af 24. april 2007.
- 60 For det første er det ubestridt, at loven om radio- og TV-bidraget ikke ændrede det med finansieringsordningen for offentlig tysk radio- og TV-virksomhed forfulgte mål, idet radio- og TV-bidraget ligesom det radio- og TV-gebyr, som det erstattede, fortsat skulle finansiere den offentlige tjeneste med radio- og TV-virksomhed.
- 61 For det andet er det ubestridt, at kredsen af begunstigede af denne ordning er identisk med den, der tidligere fandtes.

- 62 For det tredje fremgår det ikke af de oplysninger, der er fremlagt ved drøftelserne for Domstolen, at loven om radio- og TV-bidraget har ændret den opgave med offentlig tjeneste, som var overdraget til de offentlige radio- og TV-selskaber, eller disse radio- og TV-selskabers aktiviteter, som kan støttes med radio- og TV-bidraget.
- 63 For det fjerde ændrede loven om radio- og TV-bidraget den omstændighed, der udløste dette bidrag.
- 64 Som bl.a. SWR, den tyske regering og Kommissionen har anført, havde den i hovedsagen omhandlede ændring imidlertid i det væsentlige for det første til sigte at forenkle betingelserne for at opkræve radio- og TV-bidraget i betragtning af den teknologiske udvikling, der gør det muligt at modtage de offentlige radio- og TV-selskabers programmer.
- 65 Som den tyske regering og Kommissionen har gjort gældende i deres bemærkninger indgivet til Domstolen, og som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, indebærer erstatningen af radio- og TV-gebyret med radio- og TV-bidraget for det andet ikke en væsentlig stigning i den kompensation, som de offentlige radio- og TV-selskaber modtog for at dække deres omkostninger knyttet til de opgaver med offentlig tjeneste, som de er pålagt.
- 66 På denne baggrund og i lyset af de oplysninger, der fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, er det ikke godtgjort, at loven om radio- og TV-bidraget har medført en væsentlig ændring af finansieringsordningen for den offentlige radio- og TV-virksomhed i Tyskland, hvilket ville nødvendiggøre en anmeldelse af denne vedtagelse til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 67 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 skal fortolkes således, at en ændring af finansieringsordningen for offentlig radio- og TV-virksomhed i en medlemsstat, der som den i hovedsagen omhandlede ændring består i at erstatte et radio- og TV-gebyr, der skulle betales som følge af besiddelsen af et modtagerapparat, med et radio- og TV-bidrag, der bl.a. bliver skyldigt som følge af en bolig eller et erhvervslokale, ikke udgør en ændring af eksisterende støtte som omhandlet i denne bestemmelse, der skal anmeldes til Kommissionen i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF.

– Det andet spørgsmåls andet led og det tredje spørgsmål

- 68 Med det andet spørgsmåls andet led og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 107 TEUF og 108 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der giver offentlige radio- og TV-selskaber beføjelser, som er undtagelser til almen ret, og som gør det muligt for dem selv at fremme tvangsfuldbyrdelse af ubetalte fordringer i medfør af radio- og TV-bidraget.
- 69 Som SWR og den tyske regering har fremhævet i deres bemærkninger indgivet til Domstolen, tog Kommissionen som led i beslutningen af 24. april 2007, i forbindelse med sin undersøgelse af finansieringsordningen for offentlig radio- og TV-virksomhed, og nærmere bestemt radio- og TV-gebyret, hensyn til de offentlige myndighedsbeføjelser, som de offentlige radio- og TV-selskaber havde vedrørende inddrivelse af dette gebyr. I lyset af denne beslutning skal disse beføjelser, som netop omfatter inddrivelse af det nævnte gebyr, anses for at være en integrerende del af den eksisterende støtte, som dette gebyr udgør.
- 70 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 87 i forslaget til afgørelse, indførte loven om radio- og TV-bidraget ingen ændringer af disse beføjelser.

- 71 På denne baggrund skal det fastslås, at loven om radio- og TV-bidraget ikke kan påvirke den vurdering, som Kommissionen foretog inden for rammerne af beslutningen af 24. april 2007 for så vidt angår de nævnte beføjelser.
- 72 Som Kommissionen har anført i sine skriftlige bemærkninger, og som generaladvokaten har bemærket i punkt 84 i forslaget til afgørelse, er de offentlige myndighedsbeføjelser, som de offentlige radio- og TV-selskaber har på området for inddrivelse af radio- og TV-gebyret, i øvrigt en iboende del af deres public service-opgaver.
- 73 Det andet spørgsmåls andet led og det tredje spørgsmål skal dermed besvares med, at artikel 107 TEUF og 108 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der giver offentlige radio- og TV-selskaber beføjelser, som er undtagelser til almen ret, og som gør det muligt for dem selv at fremme tvangsfuldbyrdelse af ubetalte fordringer i medfør af radio- og TV-bidraget.

Sagsomkostninger

- 74 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] skal fortolkes således, at en ændring af finansieringsordningen for offentlig radio- og TV-virksomhed i en medlemsstat, der som den i hovedsagen omhandlede ændring består i at erstatte et radio- og TV-gebyr, der skulle betales som følge af besiddelsen af et modtagerapparat, med et radio- og TV-bidrag, der bl.a. bliver skyldigt som følge af en bolig eller et erhvervslokale, ikke udgør en ændring af eksisterende støtte som omhandlet i denne bestemmelse, der skal anmeldes til Europa-Kommissionen i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 2) Artikel 107 TEUF og 108 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der giver offentlige radio- og TV-selskaber beføjelser, som er undtagelser til almen ret, og som gør det muligt for dem selv at fremme tvangsfuldbyrdelse af ubetalte fordringer i medfør af radio- og TV-bidraget.

Underskrifter