



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 26 września 2018 r.¹

Sprawa C-492/17

**Südwestrundfunk
przeciwko
Tilowi Rittingerowi,
Patrikowi Wolterowi,
Haraldowi Zasterze,
Dagmar Fahner,
Layli Sofan,
Marcowi Schultemu**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Landgericht Tübingen (Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc państwa – Przepis państwa członkowskiego, który nakłada na każdą osobę dorosłą posiadającą mieszkanie na terytorium krajowym obowiązek uiszczenia składki na rzecz nadawców publicznych

1. Świadczenie usług przez nadawców publicznych w Niemczech odbywa się zgodnie z mandatem konstytucyjnym wywodzącym się z art. 5 Grundgesetz (niemieckiej ustawy zasadniczej), który dotyczy wolności opinii i mediów, oraz wolności artystycznej i naukowej. Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny, Niemcy) dokonał wykładni tego przepisu, zgodnie z którą ustanowiony w nim został obowiązek świadczenia takich usług przy zapewnieniu ich bezstronności i obiektywności, różnorodności oraz równowagi treści programów².

2. Ponieważ uprawnienia ustawodawcze w dziedzinie nadawania publicznego przysługują w Niemczech krajom związkowym (Länder), tworzenie nadawców publicznych i zarządzanie nimi, podobnie jak świadczenie przez nich usług na szczeblu federalnym, zostało uregulowane szeregiem umów zawartych między tymi krajami. Wynika stąd, że nadawcy publiczni (ARD, ZDF na szczeblu państwowym³ i inni, tacy jak SWR⁴, na szczeblu regionalnym) są finansowani za pomocą przychodów uzyskiwanych głównie z trzech źródeł: składki abonamentowej (która jest przedmiotem niniejszego odesłania)⁵, sprzedaży czasu reklamowego oraz prowadzenia innej działalności komercyjnej.

1 Język oryginału: hiszpański.

2 Wyrok z dnia 24 lutego 1961 r. (BVerfGE 12, 205-1. Rundfunkentscheidung), pkt 182.

3 Akronimy dwóch głównych kanałów telewizji publicznej w Niemczech. ARD odnosi się do „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland” (konsorcjum nadawców publicznych Republiki Federalnej Niemiec), a ZDF do „Zweites Deutsches Fernsehen” (drugiego programu telewizji niemieckiej).

4 „Südwestrundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts” (południowo-zachodni nadawca radiowo-telewizyjny, podmiot publicznoprawny, zwany dalej „SWR”).

5 Posłużę się terminem „składka” dla określenia [opłaty] „Rundfunkbeitrag” obowiązującej od 2013 r. Wcześniej była ona określana w prawie niemieckim jako „Rundfunkgebühr”, tj. opłata radiowo-telewizyjna. Przedstawiciel SWR wyjaśnił jednak podczas rozprawy, że w rzeczywistości charakter prawny opłaty radiowo-telewizyjnej w poprzednim stanie prawnym był taki sam jak obecnej składki, gdyż obowiązek uiszczenia składki wynika z samej *możliwości* otrzymywania usługi publicznego nadawania, a nie z *faktycznego jej otrzymywania*.

3. W 2007 r. Komisja stwierdziła⁶, że sposób finansowania nadawania publicznego w Niemczech może zostać zakwalifikowany jako „istniejąca pomoc” w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 659/1999⁷. W decyzji z 2007 r. Komisja uznała jednak, że pewne elementy powodują jego niezgodność z rynkiem wewnętrznym, w związku z czym wezwała rząd niemiecki do podjęcia szeregu środków, któremu to żądaniu uczyniono zadość. Żaden z nich nie miał wpływu na składkę (wcześniej „opłatę”) będącą przedmiotem niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

4. W 2013 r. ten sposób finansowania został zmieniony. Pokrótkie rzecz ujmując, wcześniej opłatę naliczano dla każdego posiadanego odbiornika programów audiowizualnych znajdującego się w mieszkaniu, a po wprowadzeniu zmian do wymagalności składki wystarcza samo posiadanie mieszkania na podstawie tytułu własności lub najmu⁸.

5. Ta nowa podstawa naliczania składki abonamentowej została zaskarżona przed różnymi sądami niemieckimi⁹, między innymi przed Landgericht Tübingen (sądem okręgowym ds. cywilnych i karnych w Tybindze, Niemcy), który zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości ze swoimi wątpliwościami co do zgodności tej składki z prawem Unii.

6. Niniejsza opinia zostanie ograniczona, zgodnie z zaleceniami Trybunału Sprawiedliwości, do analizy pytań prejudycjalnych dotyczących pomocy państwa.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Protokół nr 29 do TFUE

7. Uwzględniając szczególną rolę odgrywaną przez system publicznego nadawania w państwach członkowskich w związku z potrzebami demokratycznymi, społecznymi i kulturowymi każdego społeczeństwa oraz z koniecznością zachowania pluralizmu mediów, jak wskazano w jego motywie pierwszym, protokół nr 29 do TFUE w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, wprowadzony na mocy traktatu z Amsterdamu¹⁰, stanowi:

„Postanowienia traktatów nie naruszają kompetencji państw członkowskich w zakresie zapewnienia finansowania publicznego nadawania w zakresie, w jakim takie finansowanie przyznaje się organizacjom nadawczym w celu wypełnienia misji służby publicznej, która została powierzona, określona i zorganizowana przez każde państwo członkowskie, oraz w zakresie, w jakim takie finansowanie nie wpływa na warunki handlowe i konkurencję w Unii w zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne ze wspólnym interesem, przy uwzględnieniu konieczności realizacji mandatu tej służby publicznej”.

6 C(2007) 1761 final. Pomoc państwa E/2005 (ex CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 i CP 195/2004) – Financing of public service broadcasters in Germany (zwana dalej „decyzją z 2007 r.”), dostępna jedynie w angielskiej i niemieckiej wersji językowej, pkt 200–216.

7 Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (obecnie art. 108 TFUE) (Dz.U. 1999, L 83, s. 1). Zostało ono zastąpione rozporządzeniem Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 108 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2015, L 248, s. 9), które *ratione temporis* nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

8 Składka jest również obowiązkowa dla przedsiębiorców w zależności od różnych czynników (pomieszczeń firmowych i pojazdów używanych do celów działalności gospodarczej). Zważywszy, że sprawa zawisła przed sądem krajowym nie dotyczy żadnego przedsiębiorcy, odniosę się tutaj jedynie do składki abonamentowej nałożonej na osoby fizyczne posiadające lokale mieszkalne.

9 Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) wypowiedział się w jej przedmiocie w wyroku z dnia 18 marca 2016 r. W wyroku z dnia 18 lipca 2018 r. Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) orzekł zgodność tej reformy składki abonamentowej z ustawą zasadniczą, z wyjątkiem jej aspektu odnoszącego się do drugich i kolejnych miejsc zamieszkania (sprawy 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17).

10 Dz.U. 1997, C 340, s. 109. Dlatego jest on również nazywany „protokołem amsterdamskim”.

2. Rozporządzenie nr 659/1999

8. Zgodnie z brzmieniem jego art. 1:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

- a) »pomoc« oznacza każdy środek spełniający wszystkie kryteria ustanowione w art. [107] ust. 1 traktatu;
 - b) »istniejąca pomoc« oznacza:
 - i) [...] każdą pomoc, jaka istniała przed wejściem w życie traktatu w odpowiednich państwach członkowskich, to znaczy programy pomocowe i pomoc indywidualną, jakie zostały wprowadzone w życie przed i nadal stosowane po wejściu w życie traktatu;
 - ii) pomoc dozwoloną, czyli takie programy pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę;
- [...]
- c) »nowa pomoc« oznacza każdą pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy;

[...]

- f) »pomoc przyznana bezprawnie» oznacza nową pomoc, wprowadzoną w życie z naruszeniem art. [108] ust. 3 [TFUE];

[...]”.

3. Rozporządzenie (WE) nr 794/2004¹¹

9. Motyw 4 tego rozporządzenia stanowi:

„(4) W celu zapewnienia pewności prawnej właściwe jest wskazanie, że niewielkie wzrosty do 20% pierwotnego budżetu programu pomocowego, w szczególności będące skutkiem inflacji, nie muszą być notyfikowane Komisji, ze względu na mało prawdopodobny wpływ na pierwotną ocenę przez Komisję zgodności programu, o ile pozostałe warunki programu pomocowego pozostaną niezmienione”.

10. Jego art. 4 stanowi:

„1. Dla celów art. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 zmiana pomocy istniejącej oznacza jakąkolwiek zmianę inną niż modyfikacje o czysto administracyjnym lub formalnym charakterze, która nie może wpłynąć na ocenę zgodności danego środka pomocowego ze wspólnym rynkiem. Jednak wzrost pierwotnego budżetu istniejącego programu pomocowego do 20% nie jest uznawany za zmianę pomocy istniejącej.

[...]”

¹¹ Rozporządzenie Komisji z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady nr 659/1999 (Dz.U. 2004, L 140, s. 1).

4. Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej¹²

11. Punkt 21 tego komunikatu stanowi:

„Skutek interwencji państwa, a nie jej cel, jest decydującym elementem przy dokonywaniu oceny interwencji państwa i zawartej w niej pomocy na podstawie art. [107 ust. 1]. Nadawcy publiczni są z reguły finansowani z budżetu państwa lub z abonamentu. [...] Takie działania finansowe są zwykle podejmowane przez organy publiczne i wiążą się z transferem środków publicznych [...]”.

B. Prawo niemieckie

12. Do zawartych pomiędzy krajami związkowymi umów w sprawie nadawania publicznego dla celów niniejszej sprawy należą: a) umowa w sprawie nadawania i środków telematycznych¹³; b) umowa w sprawie finansowania radiofonii i telewizji¹⁴; i c) umowa w sprawie składek za abonament radiowo-telewizyjny¹⁵.

1. Umowa państwowa o działalności nadawczej

13. W § 12–14 tej umowy określone zostały podstawowe zasady, na których opiera się system finansowania nadawania publicznego w Niemczech. Ta dotacja musi umożliwiać nadawcom świadczącym usługę publiczną wypełnianie zadań określonych w konstytucji i ustawach, zapewniając utrzymanie oraz rozwój tych nadawców.

14. W jej § 13 wymienione zostały trzy podstawowe filary finansowania (abonament radiowo-telewizyjny, przychody z reklam i inne), przy czym podkreślone zostało, że jego głównym źródłem powinna być składka abonamentowa.

15. Ustanowiona została też komisja właściwa do sprawowania kontroli i określania potrzeb finansowych nadawców publicznych¹⁶. Potrzeby te są obliczane, zgodnie z brzmieniem § 14, z poszanowaniem zasad gospodarności i skuteczności, z uwzględnieniem możliwości racjonalizacji, na podstawie prognoz sporządzanych przez władze publiczne.

16. W odniesieniu do ustalenia kwoty składki abonamentowej § 14 ust. 4 tej umowy odsyła do umowy państwowej w sprawie składek abonamentowych.

12 Dz.U. 2009, C 257, s. 1 (zwany dalej „komunikatem z 2009 r.”).

13 „Rundfunkstaatsvertrag”, która zawiera podstawowe zasady funkcjonowania podwójnego systemu nadawania w Niemczech; ostatnia (21) poprawka została przyjęta w dniu 18 grudnia 2017 r. i weszła w życie od dnia 25 maja 2018 r. (zwana dalej „umową państwową o działalności nadawczej”).

14 „Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag” z dnia 31 sierpnia 1991 r., zmieniona ostatni raz dwudziestą poprawką umów państwowych w sprawie nadawania publicznego od dnia 8 do 16 grudnia 2016 r.

15 „Rundfunkbeitragsstaatsvertrag”, której wersja obowiązująca pochodzi z dnia 15 grudnia 2010 r., zmieniona ostatnio w 2017 r. (zwana dalej „umową państwową w sprawie składek abonamentowych”).

16 „Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten” (zwana dalej „KEF”).

2. Ustawa kraju związkowego w sprawie składek abonamentowych¹⁷

17. Ponieważ to do krajów związkowych należy włączenie wspomnianych umów do ich przepisów wewnętrznych, należy w tym miejscu wspomnieć o ustawie kraju związkowego Badenii-Wirtembergii, której zgodność z prawem Unii jest przedmiotem pytania sądu odsyłającego.

18. Paragraf 1 tej ustawy stanowi:

„Składka abonamentowa ma na celu zapewnienie odpowiedniego finansowania publicznej usługi nadawczej zgodnie z § 12 ust. 1 [umowy państwowej o działalności nadawczej] oraz zadań określonych w § 40 tej samej umowy”.

19. Zgodnie z brzmieniem § 2 tej ustawy:

„1. Wszystkie mieszkania w sektorze prywatnym zostają objęte składką abonamentową obciążającą ich posiadaczy (osoby zobowiązane do uiszczenia składki).

2. Posiadaczem mieszkania jest każda osoba pełnoletnia, która je zamieszkuje. Za posiadacza mieszkania uznaje się każdą osobę, która:

1. jest w nim zameldowana zgodnie z przepisami o zameldowaniu lub

2. jest wymieniona jako najemca w umowie najmu dotyczącej tego mieszkania.

[...]”.

20. Zgodnie z § 10 tej ustawy przychody pochodzące ze składek abonamentowych są przekazywane nadawcy regionalnemu właścicielowi ze względu na miejsce położenia mieszkania.

21. Ten sam § 10 stanowi:

„[...]”

(5) Wysokość zaległości z tytułu składek abonamentowych jest określana przez nadawców regionalnych [...]

(6) Egzekucja nieuiszczonych składek odbywa się w drodze administracyjnego postępowania egzekucyjnego [...].”

3. Ustawa kraju związkowego Badenii-Wirtembergii o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym¹⁸

22. Odzyskiwanie długów wobec organów administracji jest uregulowane w Niemczech w przepisach krajów związkowych. W przypadku ustawy kraju związkowego Badenia-Wirtembergia jej § 13 i 14 dotyczą, odpowiednio, aktów i tytułów, na podstawie których można egzekwować wierzytelności organów administracji, a także niezbędnych w tym względzie wymogów formalnych. Obowiązkowe jest wcześniejsze wezwanie do zapłaty z zachowaniem co najmniej jednodniowego terminu na dobrowolne dokonanie płatności.

¹⁷ Ustawa z dnia 18 października 2011 r. w sprawie obowiązywania umowy państwowej w sprawie składek abonamentowych z dnia 17 grudnia 2010 r. [Baden-württembergisches Gesetz vom 18.10.2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RdFunkBeitrStVBW) vom 17. Dezember 2010], zmieniona po raz ostatni art. 4 dziewiętnastej poprawki do umowy państwowej o działalności nadawczej z dnia 3 grudnia 2015 r. (ustawa z dnia 23 lutego 2016 r.; GBl. s. 126 i nast., w szczególności s. 129) (zwana dalej „ustawą kraju związkowego”).

¹⁸ Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg z dnia 12 marca 1974 r.

23. W § 15 dotyczącym odzyskiwania wierzytelności w drodze egzekucji administracyjnej zawarte zostało w istocie odesłanie do zasad zawartych w Abgabenordnung (ordynacji podatkowej). Zasady te stosuje się *mutatis mutandis* z zastrzeżeniem, że egzekucji wierzytelności nie będzie dokonywał komornik sądowy, lecz właściwy organ administracji¹⁹.

II. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i pytania prejudycjalne

24. Dłużnikami w postępowaniach toczących się przed sądem a quo są podmioty zobowiązane do uiszczenia składki abonamentowej, której nie uiszczały w ogóle lub opłacały ją jedynie częściowo w różnych okresach od stycznia 2013 r. do końca 2016 r.

25. W 2015 r. i 2016 r. SWR wystawił każdemu z tych dłużników na podstawie własnych obliczeń tytuły wykonawcze, których kwoty prawie zawsze opiewały na kilkaset EUR, żądając uiszczenia składki abonamentowej wraz z kosztami ponaglenia i odsetkami za zwłokę.

26. Dłużnicy odmówili zapłaty, podnosząc brak zgodności nowych przepisów między innymi z art. 108 TFUE. Ich zdaniem: a) zmiana zdarzenia powodującego powstanie obowiązku uiszczenia składki była znacząca i dlatego przed jej wejściem w życie powinna ona być zgłoszona Komisji; b) składka abonamentowa służy finansowaniu monopolu systemu przekazu DVB-T2 naziemnej telewizji cyfrowej, który wyklucza operatorów zagranicznych; oraz c) system egzekucji nieuiszczonej składki abonamentowej poprzez wystawienie tytułów wykonawczych w drodze administracyjnej stanowi kolejną pomoc niezgodną z art. 107 TFUE, ponieważ wyłącza nadawców publicznych z powszechnego postępowania egzekucyjnego.

27. Amtsgericht Tübingen (sąd rejonowy ds. cywilnych i karnych w Tybindze, Niemcy) zawiesił tymczasowo trzy z tych postępowań egzekucyjnych w następstwie skarg wniesionych przez dłużników. W pozostałych trzech postępowaniach właściwe sądy miast Reutlingen i Calw oddaliły skargi wniesione przez poszczególnych dłużników.

28. W związku z tymi postanowieniami złożono odwołania do Landgericht Tübingen (sądu okręgowego ds. cywilnych i karnych w Tybindze, Niemcy). W trzech z nich SWR kwestionuje zawieszenie wyżej wymienionych postępowań. W pozostałych trzech dłużnicy kwestionują oddalenie ich skarg.

29. W odniesieniu do pytań, które przeanalizuję w niniejszej opinii, sąd odsyłający wskazuje, po pierwsze, że składka abonamentowa jest uiszczana wyłącznie na rzecz nadawców publicznych, w szczególności ZDF i SWR. Jako że nie jest dobrowolna, jest bezwarunkowa i nie wiążą się z nią żadne świadczenia wzajemne, składka ta jest podobna do podatku i, ze względu na jej normatywny charakter, stanowi pomoc państwa²⁰.

30. Zdaniem sądu odsyłającego wprowadzona ustawą zmiana dotycząca zdarzenia powodującego powstanie obowiązku uiszczenia składki abonamentowej (wcześniej posiadanie odbiornika, obecnie posiadanie mieszkania) stanowi, począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r., istotną zmianę, która powinna być zgłoszona Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE. W każdym razie pomoc wynikająca z tej zmiany jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 TFUE.

¹⁹ Na podstawie § 15a organy administracji mogą też korzystać z cywilnego postępowania egzekucyjnego.

²⁰ Sąd odsyłający powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 15 września 2011 r., Niemcy/Komisja (C-544/09 P, EU:C:2011:584).

31. Po drugie, zdaniem sądu odsyłającego rozpatrywana składka abonamentowa jest sprzeczna z prawem Unii ze względu na to, że część uzyskanych przychodów jest wykorzystywana do wdrożenia systemu transmisji cyfrowej telewizji naziemnej DVB-T2 w formie monopolu, z którego wykluczeni są nadawcy z innych państw członkowskich. Dla sądu odsyłającego sytuacja ta jest porównywalna z tą zaistniałą w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 15 września 2011 r., Niemcy/Komisja, odnoszący się do przejścia z technologii analogowej na cyfrową²¹.

32. Ponadto jest to zdaniem tego sądu podatek celowy, ponieważ zwiększona została liczba podmiotów zobowiązanych do jego uiszczenia i obejmuje ona całą dorosłą populację, co spowodowało znaczny wzrost przychodów o około 700 mln EUR rocznie. Podsumowując, nowe przepisy stanowią nielegalną pomoc państwa polegającą na finansowaniu działalności nadawców publicznych i prywatnych za pośrednictwem DVB-T2 w ramach systemu podatkowego.

33. Sąd odsyłający uważa, po trzecie, że nadawcy publiczni korzystają z innej postaci pomocy państwa, która umożliwia im wystawianie własnych tytułów wykonawczych w celu odzyskania należności powstałych w wyniku nieuiszczenia składek abonamentowych. Mechanizm egzekwowania prawa publicznego, skuteczniejszy, szybszy i tańszy niż zwykłe postępowanie egzekucyjne, z którego organy administracji nie muszą korzystać, przekłada się na obniżenie kosztów egzekucji.

34. W tych okolicznościach Landgericht Tübingen (sąd okręgowy ds. cywilnych i karnych w Tybindze, Niemcy) zwrócił się do Trybunału z siedmioma pytaniami prejudycjalnymi, z których, z powodów już wymienionych, przedstawione zostają tylko trzy pierwsze:

- „1) Czy ustawa kraju związkowego Badenia-Wirtembergia z dnia 18 października 2011 r. [...] [w sprawie obowiązywania umowy państwowej w przedmiocie składek abonamentowych]), zawart[a] w dniu 17 grudnia 2010 r., zmienion[a] ostatnio przez art. 4 [...] (dziewiętnastej umowy państwowej w sprawie zmiany umowy państwowej o składkach abonamentowych) [...] jest niezgodna z prawem Unii, gdyż nakładana w nim bezwarunkowo na każdą osobę dorosłą zamieszkałą w niemieckim kraju związkowym Badenia-Wirtembergia składka abonamentowa na rzecz nadawców SWR [...] i ZDF [...] stanowi naruszającą prawo Unii preferującą pomoc publiczną udzielaną wyłącznie na rzecz tych nadawców publicznych, a działającą na niekorzyść nadawców prywatnych? Czy art. 107/108 TFUE powinien być interpretowany w ten sposób, że ustawa dotycząca składki abonamentowej wymagała zgody Komisji i z uwagi na jej brak jest bezskuteczna?
- 2) Czy art. 107/108 TFUE powinien być interpretowany w ten sposób, że obejmuje on uregulowanie zawarte w ustawie [...] [kraju związkowego w sprawie składek abonamentowych], zgodnie z którym na każdą dorosłą osobę zamieszkałą w Badenii-Wirtembergii nakłada się co do zasady bezwarunkową składkę uiszczaną na rzecz nadawców będących wyłącznie nadawcami publicznymi/urzędowymi, gdyż składka ta zawiera naruszającą prawo Unii preferującą pomoc publiczną w celu wykluczenia technicznego nadawców z państw Unii Europejskiej, ponieważ składki te będą wykorzystane do stworzenia konkurencyjnej ścieżki przekazu (monopol DVB-T2), w stosunku do której nie przewiduje się, że będzie używana przez nadawców zagranicznych? Czy art. 107/108 TFUE powinien być interpretowany w ten sposób, że nie obejmuje on wyłącznie bezpośrednich świadczeń pieniężnych, lecz także inne istotne pod względem gospodarczym przywileje (prawo do wydawania tytułów wykonawczych, uprawnienie do działania zarówno jako przedsiębiorca jak też jako organ, korzystniejsze traktowanie w kwestii obliczania długów)?

²¹ Wyrok C-544/09 P, niepublikowany, EU:C:2011:584. Trybunał Sprawiedliwości oddalił wniesione przez Niemcy odwołanie od wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 6 października 2009 r. Niemcy/Komisja (T-21/06, niepublikowany, EU:T:2009:387). Sąd w tym wyroku potwierdził ważność decyzji Komisji z dnia 9 listopada 2005 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Republikę Federalną Niemiec na rzecz wprowadzenia naziemnej telewizji cyfrowej (DVB-T) w Berlinie-Brandenburgii [notyfikowanej jako dokument nr C(2005) 3903] (Dz.U. 2006, L 200, s. 14), uznając tę pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

- 3) Czy można pogodzić z zasadą równego traktowania oraz z zakazem uprzywilejowującej pomocy publicznej sytuację, w której niemiecki nadawca telewizyjny zorganizowany w formie publiczno-prawnej i posiadający uprawnienia organu administracyjnego, konkurujący jednakże jednocześnie z nadawcami prywatnymi na rynku reklam, na podstawie krajowej ustawy kraju związkowego Badenia-Wirtembergia jest uprzywilejowany wobec nadawców prywatnych w ten sposób, że przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego nie musi uzyskiwać w sądach powszechnych tytułów wykonawczych dla swoich wierzytelności w stosunku do widzów tak jak jego prywatni konkurenci, lecz może wydać sam bez udziału sądu tytuł [...], który w takim samym stopniu uprawnia do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego?”

III. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

35. Postanowienie o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 11 sierpnia 2017 r., uwagi na piśmie przedłożyły SWR, rząd niemiecki, rząd szwedzki i Komisja, których przedstawiciele wzięli udział w rozprawie w dniu 4 lipca 2018 r.

36. Podczas rozprawy strony zajęły stanowisko w przedmiocie szczególnych kwestii, z którymi zwrócił się do nich Trybunał Sprawiedliwości, dotyczących: a) powodów wprowadzenia składki abonamentowej; b) wzrostu przychodów na skutek zmiany przepisów i ich wpływu na finansowanie wyłącznie działalności nadawców publicznych; oraz c) działania mechanizmu egzekwowania niezapłaconych składek abonamentowych.

IV. Analiza

37. W swoich uwagach na piśmie SWR i rząd niemiecki podniosły zarzut całkowitej lub częściowej niedopuszczalności odesłania prejudycjalnego. W niniejszej opinii, z uwagi na jej ograniczony charakter, trzymając się przedstawionych już pytań, zajmę stanowisko wobec powyższego zarzutu jedynie w odniesieniu do drugiego z nich.

A. Zmiana składki abonamentowej jako nowa pomoc (pierwsze pytanie prejudycjalne)

1. Zwięzłe przedstawienie uwag stron

38. Wszystkie strony, które przedstawiły uwagi, zgadzają się co do tego, że ustawa kraju związkowego nie zmienia znacząco pomocy analizowanej w decyzji z 2007 r. W związku z tym, ponieważ pomocy tej nie można zakwalifikować jako *nowej*, nie jest wymagane również zgłoszenie jej do Komisji.

39. SWR, wspierany przez rząd niemiecki, twierdzi, że rozpatrywany środek nie spełnia ustanowionych w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości warunków koniecznych do tego, aby miał zastosowanie wymóg zgłoszenia podjętego środka²². Bez zmian pozostały bowiem: a) zakres działalności nadawców publicznych; b) beneficjenci składki abonamentowej, którymi pozostają jedynie podmioty publiczne; c) źródło finansowania, ponieważ jako kryterium zostaje zachowana możliwość odbioru programów audiowizualnych, a nie ich faktyczne odbieranie; oraz d) wysokość składki. Zmiana zdarzenia powodującego powstanie obowiązku uiszczenia składki stanowi zdaniem SWR odpowiedź na potrzebę stawienia czoła rosnącym zaległościom w uiszczaniu należności oraz zmniejszenia ciężaru dowodu w licznych postępowaniach o zapłatę.

²² SWR odnosi się do wyroku z dnia 9 sierpnia 1994 r., *Namur-Les assurances du crédit* (C-44/93, EU:C:1994:311).

40. Zakładając, że system finansowania niemieckich nadawców publicznych został już określony jako istniejąca pomoc na mocy decyzji z 2007 r., rząd szwedzki stwierdza, że należy przeanalizować zakres wprowadzonej zmiany. Reforma sposobu pobierania składki abonamentowej jest zwykłą zmianą administracyjną, która nie zmienia istoty systemu. Nie doszło zatem do zmiany istniejącej pomocy w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004 oraz komunikatu z 2009 r. W każdym razie, zgodnie z protokołem nr 29, postanowienia TFUE nie stoją na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie mogły ustalać sposób finansowania tej usługi publicznej.

41. Zdaniem Komisji zgodnie z pkt 142–151 decyzji z 2007 r. przychody uzyskiwane ze składek abonamentowych należy zakwalifikować jako pomoc państwa tak samo jak przychody uzyskiwane z poprzedniej opłaty abonamentowej.

42. Przychody te nadal podlegają bowiem kryteriom określonym w ustawie²³, przysługują podmiotowi użyteczności publicznej, a ich pobieranie, obliczanie i wykorzystywanie podlega kontroli państwa²⁴. Podsumowując, zdaniem Komisji mamy tu do czynienia z finansowaniem przez państwo lub przy użyciu środków publicznych²⁵.

43. Komisja zgadza się z SWR i rządem niemieckim co do tego, że nie zmienia to zamierzonego celu, charakteru korzyści, kręgu beneficjentów lub rodzaju prowadzonej przez nich działalności ani podstawy prawnej czy też wysokości składki abonamentowej, a jedynie parametry jej naliczania (które nie odnoszą się już do odbiornika, lecz do mieszkania). Zmiana ta uzasadniona była zmianami technologicznymi, w szczególności zwiększającą się liczbą przenośnych urządzeń multimedialnych.

2. Ocena

44. Mimo że pierwsze pytanie jest podzielone na dwie części, w rzeczywistości wystarczy rozstrzygnąć, czy nowa ustawa kraju związkowego powinna być zostać zgłoszona Komisji ze względu na to, że wprowadza ona istotną zmianę systemu finansowania zatwierdzonego (z pewnymi zastrzeżeniami) decyzją z 2007 r.

45. Zgodnie z orzecznictwem, zmiany w systemie pomocy państwa mogą dotyczyć zarówno istniejącej pomocy, jak i pierwotnych projektów zgłoszonych Komisji²⁶. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że reforma ustawy z 2011 r. zmienia istniejącą pomoc lub wcześniej zatwierdzony system pomocy w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999.

46. Niniejszy spór skupia się zatem wokół zagadnienia, czy taka zmiana jest znacząca, czy też ma czysto formalny lub administracyjny charakter. Po dokonaniu tego rozstrzygnięcia możliwe będzie ustalenie, czy ten nowy środek jest zgodny ze wspólnym rynkiem²⁷, zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004.

23 Komisja powołuje się na wyrok z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja (173/73, EU:C:1974:71) pkt 16, oraz decyzję Komisji w sprawie NN 88/98, „Finansowanie z opłaty abonamentowej bezpłatnego programu informacyjnego nadawanego przez BBC 24 godziny na dobę, bez reklam” (Dz.U. 2000, C 78, s. 6).

24 Wyroki: z dnia 6 maja 2000 r., Francja/Ladbroke Racing i Komisja (C-83/98 P, EU:C:2000:248); z dnia 15 lipca 2004 r., Pearle i in. (C-345/02, EU:C:2004:448), w tym opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera z dnia 11 marca 2004 r. w tej ostatniej sprawie (EU:C:2004:145), pkt 67. Komisja powołuje się również na dwie decyzje Komisji w sprawie N 631/2001, dotyczącej abonamentu na rzecz BBC – Zjednoczone Królestwo; oraz w sprawie E 2/2008, dotyczącej finansowania ORF – Austria.

25 Komisja powołuje się na wyrok z dnia 5 października 2000 r., Komisja/Francja (C-337/98, EU:C:2000:543).

26 Wyrok z dnia 20 maja 2010 r., Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291), pkt 46.

27 W przedmiocie pojęcia zmiany istniejącej pomocy zob. opinię rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Carrefour Hypermarchés i in. (C-510/16, EU:C:2017:929), pkt 51–56.

47. *Niewielka* zmiana istniejącej pomocy, która, jako taka, nie spowodowałaby obowiązku jej zgłoszenia, zależy od tego, czy zmiany dotyczą „elementów składowych wcześniej istniejącego systemu pomocy”²⁸. „Istotna zmiana” nastąpi, gdy zmianom ulegnie jeden lub więcej z tych podstawowych elementów, niezależnie od tego, czy charakter tych zmian jest podmiotowy²⁹, przedmiotowy³⁰, czy czasowy³¹.

48. Znaczenie zmiany należy ocenić, w przypadku istniejącej pomocy sprzed wejścia w życie TFUE, na podstawie brzmienia samej pomocy, szczegółowych zasad jej wprowadzania w życie i jej ograniczeń³². Jeżeli jednak, tak jak w niniejszej sprawie, pomoc, istniejąca lub nie³³, była już wcześniej przedmiotem analizy i została zatwierdzona przez Komisję, to ta decyzja winna służyć za punkt odniesienia³⁴.

49. W tych okolicznościach uważam, że zmiana wprowadzona przez ustawę kraju związkowego nie wchodzi w zakres pojęcia istotnej zmiany poprzednio obowiązującego systemu.

50. Zmiana ta dotyczy finansowania usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym (nadawania publicznego w Niemczech), w odniesieniu do której stosuje się również rozróżnienie pomiędzy istniejącą a nową pomocą³⁵. W związku z tym w decyzji z 2007 r. Komisja przeanalizowała zarówno korzyść z finansowania tej usługi publicznej za pomocą (wówczas) opłaty, w świetle kryteriów orzecznictwa Altmark³⁶, jak i jej zgodność z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 106 TFUE ust. 2.

51. Przypomnę, że zmiana wprowadzona przez ustawę kraju związkowego polegała na zastąpieniu jednego zdarzenia powodującego powstanie obowiązku uiszczenia składki, czyli posiadania odbiornika sygnałów nadawanych przez niemieckich nadawców, przez sam fakt posiadania mieszkania, w którym zamieszkuje osoba pełnoletnia. Obowiązuje zatem zasada „jedno mieszkanie, jedna składka abonamentowa”.

52. Z dostępnych informacji wynika, że zmiana ta nie wpłynęła na beneficjentów pomocy, którymi pozostają nadawcy publiczni. Wywarła natomiast wpływ na podmioty zobowiązane do uiszczenia składki, ponieważ obowiązek ten obejmuje posiadaczy nieruchomości, którzy nie zawsze byli wcześniej obciążeni tą należnością.

53. Elementy czasowe również pozostają niezmienione, ponieważ, dopóki trwa mandat konstytucyjny, o którym wspominałem³⁷, władze publiczne muszą zapewnić nadawcom środki niezbędne do realizacji ich misji.

54. Jeśli chodzi o elementy przedmiotowe, to ani cel środka (finansowanie usługi publicznej), ani krąg wspieranych działań nie ulegają zmianie. Zmiana ogranicza się, jak już wskazałem, do zastąpienia wcześniejszego kryterium posiadania urządzenia nowym kryterium posiadania mieszkania.

28 Według słów rzecznika generalnego A. Trabucchiego zawartych w jego opinii w sprawie Van der Hulst (C-51/74, EU:C:1974:134), pkt 7.

29 Na przykład znaczące rozszerzenie kręgu beneficjentów.

30 Na przykład gdy korzyści ustanowione przez system i ich charakter ulegną zmianie, a także gdy zmianie ulegnie ich kwota lub wspierane rodzaje działalności gospodarczej. Zobacz wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), pkt 29.

31 Na przykład wydłużenie okresu, w którym powstaje prawo do pomocy lub tymczasowe przedłużenie przyznanej już pomocy. Zobacz wyroki z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja (od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387), pkt 92–94; i z dnia 26 października 2016 r., DEI i Komisja/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), pkt 58, 59.

32 Wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311), pkt 28.

33 Wyrok z dnia 20 maja 2010 r., Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291), pkt 46, 47.

34 Wynika to na przykład z wyroku z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Włochy (C-467/15 P, EU:C:2017:799), pkt 37–44; i z dnia 20 maja 2010 r., Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291), pkt 28–41.

35 Wyrok z dnia 15 marca 1994 r., Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100), pkt 17, 18.

36 Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans y Regierungspräsident Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) (zwany dalej „orzecznictwem Altmark”). Zobacz pkt 157–169 decyzji z 2007 r.

37 Punkt 1 niniejszej opinii.

55. Zmiana ta mogłaby teoretycznie oznaczać wzrost liczby podmiotów zobowiązanych do uiszczenia składki, a tym samym wzrost przychodów uzyskiwanych przez podmioty nadawcze za tego tytułu. Nie wydaje się jednak, żeby w praktyce tak było. Komisja przedstawia opublikowane przez KEF dane³⁸, zgodnie z którymi przychody te pozostawały od 2009 r. (przed zmianą przepisów) do 2016 r. na tym samym poziomie³⁹.

56. W każdym razie kwota otrzymywana przez nadawców publicznych nie zależy wyłącznie od ogólnego przychodu uzyskiwanego ze składki abonamentowej⁴⁰. Wśród elementów, które mają wpływ na określenie ostatecznej kwoty uzyskiwanych przez te podmioty przychodów pochodzących ze składki abonamentowej, należy wyróżnić działanie KEF, która kontroluje i oblicza potrzeby finansowe nadawców publicznych⁴¹. Raporty KEF są podstawą formalnych decyzji parlamentów i rządów krajów związkowych ustalających wysokość składki⁴².

57. Wydaje się zatem, że ani wzrost liczby podmiotów zobowiązanych do uiszczenia składki lub (domniemane) zwiększenie ostatecznie ściąganej kwoty nie są istotne dla oceny *nowości* środka, zgodnie z wyżej opisanym znaczeniem. Niezależnie od wysokości uzyskanej kwoty jej część, która zostanie przekazana nadawcom publicznym (tj. część, która rzeczywiście może być zakwalifikowana jako pomoc państwa), jest ustalana przez rządy i parlamenty krajów związkowych, po uprzedniej interwencji ze strony KEF. Nie ma zatem automatycznego związku pomiędzy (możliwym) wzrostem ostatecznie pobranej kwoty a kwotą pomocy, którą otrzymują nadawcy publiczni.

58. Innymi słowy, to zmiana roli odgrywanej przez KEF⁴³ czy też kryteriów przyznawania [kwot] zgodnie z obiektywnymi potrzebami finansowania lub zobowiązaniami wobec rządów lub parlamentów krajów związkowych do przestrzegania jej propozycji przy określaniu kwoty składki mogłaby mieć większy wpływ na kwotę pomocy niż zmiana przedmiotowego zdarzenia powodującego powstanie obowiązku uiszczenia składki abonamentowej.

59. Należy zauważyć, że, jeśli jako punkty odniesienia stosować należy kryteria określone w orzecznictwie Altmark, istotnym jest, iż dzięki interwencji KEF pomoc udzielana nadawcom publicznym zawiera się w kwotach wymaganych do pokrycia kosztów nieodłącznie związanych z wypełnieniem ich zobowiązania z zakresu usług publicznych i ich nie przekracza⁴⁴.

60. W związku z tym przestrzegane są postanowienia zawarte w protokole nr 29 do TFUE, w którym uznane zostało uprawnienie państw członkowskich do finansowania nadawców publicznych, „w zakresie, w jakim” zasoby przyznane organizacjom nadawczym służą „wypełnieni[u] misji służby publicznej, która została powierzona, określona i zorganizowana przez każde państwo członkowskie”.

38 Dane te świadczą o stałym poziomie dochodów (w milionach EUR) w latach 2009–2016: w 2009 r. 7416; w 2010 r. 7362; w 2011 r. 7347; w 2012 r. 7306; w 2013 r. 7480; w 2014 r. 8082; w 2015 r. 7842; a w 2016 r. 7825. Dane zawarte są w raportach KEF nr 20 (2016), tabela 124, s. 199 (lata 2013–2016) [https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/20_Bericht.pdf]; i nr 19 (2014), tabela 96, s. 141 (lata 2009–2012) [https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19_Bericht.pdf] (pkt 24 uwag Komisji).

39 Potwierdzają to dane przedstawione przez rząd niemiecki na rozprawie. Tylko w latach 2013–2014 dochody te wzrosły o 8,7% w porównaniu do 2012 r., ostatniego roku obowiązywania poprzednich przepisów; jednak wzrost ten był właśnie podstawą obniżenia kwoty składki, począwszy od 1 kwietnia 2015 r. (z 17,98 do 17,50 EUR, z której 30 centów wpływało do rezerwy finansowej).

40 Podobnie, choć w innym kontekście, wyrok z dnia 13 stycznia 2005 r., Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10), pkt 28.

41 Zobacz pkt 15 niniejszej opinii.

42 Wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., Bayerischer Rundfunk i in. (C-337/06, EU:C:2007:786), pkt 21.

43 Rząd niemiecki potwierdził podczas rozprawy, że reforma z 2011 r. nie wpłynęła na uprawnienia KEF.

44 Niemcy zobowiązały się, że KEF będzie opierała swoje obliczenia wyłącznie na kosztach powstałych przy wypełnianiu zadań z zakresu usług publicznych (decyzja z 2007 r., pkt 379). Dopuszcza się jednak niewielki zysk i możliwość uzyskania nadwyżki, którą wykorzystuje się do promowania nowych mediów.

61. KEF gwarantuje również, że przychody wygenerowane w ramach działalności komercyjnej nadawców publicznych są odejmowane od kwoty pomocy. To samo dotyczy możliwych nadwyżek z pobranych składek, jeśli nie służą one pokryciu przewidywanych kosztów⁴⁵. Zdaniem rządu niemieckiego takie nadwyżki są wykorzystywane do zasilania rezerw finansowych nadawców publicznych. Ci ostatni nie mogą rozporządzać tymi rezerwami bez uprzedniego dokonania przez KEF oceny ich potrzeb finansowych.

62. W tym kontekście zmiana podstawy naliczania, zgodnie z którą określa się wysokość zobowiązania obciążającego podmioty mające obowiązek uiszczenia składki, pozostaje sama w sobie bez wpływu na wysokość kwoty pomocy publicznej otrzymywanej przez organizacje nadawcze, a w związku z tym – na jej zgodność z rynkiem wewnętrznym⁴⁶.

63. Jeżeli powyższe nie jest wystarczająco przekonujące, należy dodać, że zmiana zdarzenia powodującego powstanie obowiązku uiszczenia składki jest uzasadniona między innymi postępem technicznym. Utrzymanie poprzedniego systemu („jedno urządzenie, jedna opłata”) wiązałoby się z prawdopodobieństwem zwiększenia dochodów z uwagi na wzrost liczby nowych urządzeń, między innymi takich jak komputery osobiste⁴⁷ lub smartfony, które umożliwiają dostęp do nadawanych programów⁴⁸.

64. Reforma ma również na celu uproszczenie zarządzania pobieraniem składek, ponieważ, jak wynika z przedstawionych uwag, podczas obowiązywania systemu opartego na posiadaniu odbiorników zaległości w uiszczaniu tych składek narastały.

65. W tych okolicznościach uważam, że zmiana wprowadzona przez ustawę kraju związkowego nie jest wystarczająca ani pod względem jakościowym, ani ilościowym, aby móc uznać ją za istotną zmianę w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004, w związku z art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999, którą należało zgłosić Komisji.

B. Składka abonamentowa jako pomoc w tworzeniu konkurencyjnego kanału transmisyjnego (monopol DVB-T2), w przypadku którego nie jest przewidziane wykorzystywanie go przez nadawców zagranicznych (część pierwsza pytania drugiego)

1. Zwięzłe przedstawienie uwag stron

66. W swoich uwagach na piśmie SWR podkreśla, że techniczna dostępność usług publicznych jest ściśle związana z pełnioną w interesie ogólnym misją nadawczą. Zaprzecza, aby system transmisji DVB-T2 stwarzał monopol z korzyścią dla nadawców publicznych, ponieważ ich konkurenci dysponują 26 z 40 kanałów. W każdym razie, jego rozwój nie stanowi żadnej korzyści w rozumieniu art. 107 TFUE ani nie prowadziłyby do dyskryminacji podmiotów zagranicznych, ponieważ, z uwagi na charakter nadawców publicznych, pełnione przez nich funkcje wiążą się z nadawaniem na całym terytorium, w którym je zapewniają.

⁴⁵ Zobacz pkt 382 i 385 decyzji z 2007 r.

⁴⁶ Podczas rozprawy Komisja zwróciła uwagę na stały nadzór, do którego zapewnienia jest ona zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE zobowiązana i który jest sprawowany od czasu wydania decyzji z 2007 r. Instytucja ta podkreśliła, że nie stwierdziła dotychczas żadnych zmian, które pociągałyby za sobą konieczność ponownego zbadania zgodności systemu finansowania niemieckich nadawców publicznych z rynkiem wewnętrznym.

⁴⁷ Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) potwierdził w postanowieniu z dnia 22 sierpnia 2012 r., że posiadanie komputera osobistego z łączem internetowym, z którego można odbierać programy publicznych organizacji nadawczych, jest wystarczające do wymagalności składki (sprawa 1 BvR 199/11).

⁴⁸ Pewne jest jednak, że to przewidywalne rozszerzenie zakresu urządzeń, które generują obowiązek zapłaty, zgodnie ze ścisłą wykładnią poprzednio obowiązujących przepisów utrudniłoby w praktyce pobieranie tych opłat, ponieważ kontrola posiadania tych urządzeń stwarzałyby poważne problemy.

67. Rząd niemiecki podziela argumenty SWR, chociaż powołuje się głównie na brak znaczenia wdrożenia systemu transmisji cyfrowej telewizji naziemnej DVB-T2 dla oceny zmiany składki w świetle określonych w TFUE reguł rządzących pomocą państwa.

68. Komisja również nie rozumie tego, w jaki sposób wykorzystanie przychodów ze składki abonamentowej na inwestycje w nowe technologie mogłoby doprowadzić do stworzenia monopolu w dziedzinie cyfrowej telewizji naziemnej DVB-T2, i przedstawia dane świadczące o jej dostępności dla podmiotów prywatnych. Z jednej strony instytucja ta uważa, że inwestycje czynione przez nadawców publicznych stanowią koszty związane z wypełnianiem ich zadań w interesie publicznym. Z drugiej strony odwołuje się do pkt 74 komunikatu z 2009 r., w którym wyraźnie jest mowa o utworzeniu szczególnych rezerw finansowych na duże inwestycje technologiczne, które mają zasadnicze znaczenie dla wypełniania wspomnianych wcześniej zadań z zakresu usług publicznych. Dlatego też zdaniem Komisji takie inwestycje są zgodne z art. 106 ust. 2 TFUE.

69. Rząd szwedzki nie zajął stanowiska w tej kwestii.

2. Ocena

70. W części pierwszej drugiego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający wydaje się wnosić o stwierdzenie, że składka abonamentowa ustanowiona w ustawie kraju związkowego jest niezgodna z art. 107 i 108 TFUE, ponieważ przychody z niej uzyskane są wykorzystywane do przejścia z systemu transmisji cyfrowej sygnałów DVB-T na bardziej zaawansowany (DVB-T2), z którego wyłączeni są nadawcy z innych państw członkowskich.

71. Zgadzam się z tymi, którzy przedstawili na piśmie swoje krytyczne uwagi w przedmiocie znaczenia tego pytania dla sprawy i sposobu, w jaki jest ono sformułowane, ponieważ nie przedstawiono w nim jednoznacznie referencyjnych ram prawnych. Okoliczność ta uniemożliwia wyjaśnienie zgodności ustawy kraju związkowego z prawem Unii w tym zakresie.

72. Dodatkowo uważam, że pytanie opiera się na przesłankach, które są niejednoznaczne lub niewystarczająco oparte na dowodach. W przypadku np. technologii DVB-T2 [sąd odsyłający] kwalifikuje ją jako monopol, ale technologia ta jest dostępna dla nadawców publicznych i prywatnych, w związku z czym niemieccy nadawcy publiczni nie znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do nadawców prywatnych.

73. Przy przejściu na nową technologię DVB-T2, to właściwe organy (a nie nadawcy) podejmują decyzje dotyczące zdolności przesyłowych i planowania obszarów nadawania. Jak twierdzi Komisja, niezależnie od wprowadzenia zmian dotyczących zdarzenia powodującego powstanie obowiązku uiszczenia składki abonamentowej, zmiany te nie mają nic wspólnego z faktem, że liczba dostępnych częstotliwości jest w Niemczech ograniczona, podobnie jak w innych państwach członkowskich, na mocy innych przepisów.

74. Fakt, że środki pochodzące ze składek służą umożliwieniu nadawcom publicznym dostępu do technologii DVB-T2, nie przesądza sam w sobie o ważności ustawy kraju związkowego ani nie musi stanowić przesłanki istnienia niezgodnej z TFUE pomocy państwa. Jak już wskazałem w odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne, obowiązkiem KEF jest przeprowadzenie analizy wydatków i inwestycji (między innymi związanych z wprowadzeniem usprawnień technicznych takich jak DVB-T2) po to, aby ustalić, które z nich są uzasadnione wypełnianiem zadań z zakresu usług publicznych powierzonych podmiotom podlegającym jej kontroli⁴⁹.

⁴⁹ W każdym razie do Komisji należałoby zbadanie charakteru – i jego zgodności – funduszy publicznych przyznawanych na instalację systemu DVB-T2, co jest osobną kwestią i wymaga przeprowadzenia złożonej analizy. Sytuacja taka zaistniała przy okazji wprowadzenia naziemnej telewizji cyfrowej (DVB-T) w Berlinie-Brandenburgii, o którym wspomniałem w przypisie 21.

75. Dlatego też, zakładając nawet, że Trybunał Sprawiedliwości mógłby dostarczyć sądowi krajowemu elementów mogących posłużyć do oceny kwalifikacji jako pomocy państwa kwot pobranych tytułem składki abonamentowej i wykorzystywanych do stworzenia systemu DVB-T2, wyjaśnienia takie byłyby bez znaczenia dla potrzeb wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności ustawy kraju związkowego z prawem Unii.

C. Mechanizm egzekucji administracyjnej niezapłaconych składek abonamentowych jako nowa pomoc (część druga pytania drugiego i trzecie pytanie prejudycjalne)

1. Zwięzłe przedstawienie uwag stron

76. SWR i rząd niemiecki podkreślają, że pobierając składkę abonamentową, również w drodze egzekucji, regionalne organizacje nadawcze pełnią zadania z zakresu usług publicznych, które zostały im powierzone w ustawie i działają jako podmioty prawa publicznego (tj. jako podmioty pośredniej administracji państwa), co odróżnia je od nadawców prywatnych.

77. Podkreślają, że korzystanie z administracyjnej egzekucji długów z tytułu nieuiszczenia składki abonamentowej było jednym z elementów, które Komisja oceniła w ramach decyzji z 2007 r.

78. Rząd niemiecki dodaje, że zarówno finansowanie usług publicznych, jak i określanie zdarzenia powodującego powstanie obowiązku uiszczenia składki oraz procedury odzyskiwania powstałych z jej tytułu zaległości należą do kompetencji państw członkowskich.

79. Zdaniem Komisji możliwość wystawiania tytułu wykonawczego stanowi korzyść w porównaniu do podmiotów prywatnych. Ponieważ przywilej ten stanowi część rekompensaty otrzymywanej przez nadawców publicznych z tytułu wykonywania zadań z zakresu usługi publicznej, jest zgodny z zasadami dotyczącymi pomocy państwa⁵⁰. Zdaniem Komisji uprawnienie to może zostać uznane za pomocnicze w stosunku do pełnionej przez nadawców misji publicznej i stanowi nieodłączny element istniejącej pomocy, co zostało stwierdzone przez tę instytucję w decyzji z 2007 r.

80. Rząd szwedzki nie przedstawił uwag również w tej kwestii.

2. Ocena

81. Trzecie pytanie prejudycjalne, wiążące się z częścią drugą pytania drugiego, dotyczy systemu egzekucji administracyjnej należności powstałych w wyniku nieuiszczenia składek. Przeanalizuję je zatem łącznie.

82. Trybunał Sprawiedliwości miał już okazję, choć pośrednio, zajmować się zagadnieniem dotyczącym systemu egzekucji administracyjnej długów z tytułu nieuiszczenia składki abonamentowej, stwierdzając, że podmioty, które posiadają taką możliwość, korzystają z uprawnień władzy publicznej⁵¹. Okoliczność polegająca na tym, że tamta sprawa dotyczyła zamówień publicznych, nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu wyciągniętego w niej wniosku w niniejszej sprawie.

⁵⁰ Komisja powołuje się na wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r. w sprawie Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

⁵¹ Wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., Bayerischer Rundfunk i in. (C-337/06, EU:C:2007:786), pkt 44.

83. Prawdą jest, że zgodnie z wyrokiem w sprawie Trapeza Eurobank Ergasias⁵², do którego odwołuje się Komisja, analogiczny środek mógłby zostać uznany za przywilej w stosunku do innych prywatnych konkurentów. Nie należy jednak zapominać, że składka służy wyłącznie finansowaniu zadań z zakresu usługi publicznej powierzonych nadawcom publicznym, a nie działalności komercyjnej. W związku z tym odzyskiwanie środków w ramach administracyjnej procedury wydawania tytułów wykonawczych zapewnia pobór funduszy niezbędnych do świadczenia tych usług zgodnie z mandatem ustawowym.

84. Jeżeli, jak twierdzi sąd odsyłający, składka abonamentowa ma charakter podobny do podatku, nie jest nielogiczne, aby do jej poboru były wykorzystywane te same instrumenty (egzekucja) co w przypadku ściągania podatków. Jeśli chodzi o jego charakter uprawnienia publicznoprawnego, zarówno dobrowolne uiszczanie składki, jak i odzyskiwanie należności w drodze egzekucji świadczenia świadczą o tym, że jest on immanentny dla zapewnienia świadczenia publicznej usługi nadawczej. Dzięki egzekucji również odzyskiwanie należności staje się skuteczniejsze.

85. Jednak kluczowy dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie w odniesieniu do systemu pomocy publicznej jest fakt, że, jak wskazuje SWR i rząd niemiecki, w decyzji z 2007 r. Komisja wzięła już pod uwagę istnienie uprawnienia do odzyskania należności w ramach postępowania egzekucyjnego o charakterze administracyjnym.

86. Komisja wskazała w tej decyzji, że nadawcom przyznano prawo bezpośredniego pobierania składki, także w drodze egzekucji administracyjnej⁵³. Na podstawie tej oceny Komisja mogła uznać, że uzyskane w ten sposób dochody pozostają pod kontrolą publiczną, a zatem posiadają status zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE⁵⁴.

87. Ponieważ ustawa kraju związkowego nie wprowadziła żadnych zmian w tym zakresie, utrzymując w mocy system egzekucji administracyjnej przewidziany w poprzednim uregulowaniu ustawowym, jest ona objęta zakresem zastosowania decyzji z 2007 r.

88. Ponadto różnica w traktowaniu nadawców publicznych i prywatnych w tym zakresie nie może być analizowana oddzielnie, lecz należy ją postrzegać w ramach przewidzianego w ustawie dla każdej z tych grup całokształtu praw i obowiązków. Podmioty prawa publicznego podlegają pewnym ograniczeniom, wynikającym z pełnienia przez nie zadań z zakresu usług publicznych, które nie mają zastosowania wobec podmiotów prywatnych. Z drugiej strony, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby podmioty publiczne korzystały z uprawnień wykraczających poza te przewidziane w prawie prywatnym i podlegających późniejszej kontroli sądowej.

89. Różnica w ich statusach prawnych może być uzasadniona tym, że w przypadku składki o charakterze publicznoprawnym i braku jej uiszczenia zastosowanie mogą znaleźć mające charakter administracyjny instrumenty przewidziane do egzekucji należności powstałych w wyniku jej nieuiszczenia.

52 Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r. (C-690/13, EU:C:2015:235), pkt 29: „art. 87 ust. 1 WE powinien być interpretowany w ten sposób, że zakresem stosowania tego postanowienia mogą być objęte przywileje – takie jak te będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym – na podstawie których bankowi przysługuje prawo [...] do prowadzenia egzekucji przymusowej na podstawie zwykłego dokumentu prywatnego”.

53 Decyzja z 2007 r., pkt 144, 145.

54 Decyzja z 2007 r., pkt 150.

V. Wnioski

90. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości oddalił część pierwszą drugiego pytania prejudycjalnego i odpowiedział Landgericht Tübingen (sądowi okręgowemu ds. cywilnych i karnych w Tybindze, Niemcy) na trzy pierwsze pytania prejudycjalne w następujący sposób:

- 1) Ustawa kraju związkowego Badenia-Wirtembergia z dnia 18 października 2011 r. w sprawie obowiązywania umowy państwowej w przedmiocie składek abonamentowych z dnia 17 grudnia 2010 r., na podstawie której zdarzenie powodujące powstanie obowiązku uiszczenia składki abonamentowej zostało zmienione z posiadania odbiornika na posiadanie mieszkania:
 - nie stanowi zmiany istniejącej pomocy w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE];
 - nie ustanawia zatem nowej pomocy w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999, która powinna być zostać zgłoszona Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, czy też powinna być zostać przez tę instytucję zatwierdzona.
- 2) Artykuły 107 i 108 TFUE nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak rzeczona ustawa kraju związkowego Badenii-Wirtembergii, które upoważnia nadawców publicznych finansowanych za pomocą składki abonamentowej do wystawiania własnych tytułów wykonawczych oraz ich wykonywania celem odzyskania należności z tytułu tej składki w wypadku braku jej zapłaty, bez konieczności wszczęcia postępowania przed sądami powszechnymi.