



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 13. decembra 2018*

„Predhodno odločanje – Pomoči, ki jih dodelijo države – Člen 107(1) PDEU – Člen 108(3) PDEU – Javni zavodi za radiotelevizijo – Financiranje – Zakonodaja države članice, ki vse polnoletne osebe, ki imajo v posesti stanovanje na nacionalnem ozemlju, zavezuje k plačilu naročnine javnim radiotelevizijam“

V zadevi C-492/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Landgericht Tübingen (deželno sodišče v Tübingenu, Nemčija) z odločbo z dne 3. avgusta 2017, ki je na Sodišče prispela 11. avgusta 2017, v postopku

Südwestrundfunk

proti

Tilu Rittingerju,

Patricku Wolterju,

Haraldu Zasteri,

Dagmar Fahner,

Layli Sofan,

Marcu Schulteju,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik sedmega senata v funkciji predsednika četrtega senata, K. Jürimäe, (poročevalka), sodnica, C. Lycourgos, E. Juhász in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. julija 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Südwestrundfunk H. Kube, Hochschullehrer,

* Jezik postopka: nemščina.

- za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,
- za švedsko vlado A. Falk, H. Shev, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren in A. Alriksson, agenti,
- za Evropsko komisijo K. Blanck-Putz, K. Herrmann, C. Valero in G. Braun, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. septembra 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49, 107 in 108 PDEU, člena 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), člena 10 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), ter načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Südwestrundfunk (v nadaljevanju: SWR), regionalnim zavodom javnega prava za radiotelevizijo, na eni strani ter Tilom Rittingerjem, Patrickom Wolterjem, Haraldom Zastero, Marcom Schultejem, Laylo Sodan in Dagmar Fahner na drugi zaradi izvršilnih naslovov, ki jih je izdal SWR, da bi od zadnjenavedenih izterjal prispevke za RTV, ki jih niso plačali.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (ES) št. 659/1999

- 3 Člen 1 Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) je določal:

„V tej uredbi:

- (a) ‚pomoč‘ pomeni vse ukrepe, ki izpolnjujejo merila, določena v členu [107](1) Pogodbe [DEU];
- (b) ‚veljavna pomoč‘ pomeni:
 - (i) [...] vso pomoč, ki je obstajala pred začetkom veljavnosti Pogodbe v zadevnih državah članicah, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki se je začela izvajati pred začetkom veljavnosti Pogodbe in se še vedno uporablja;
 - (ii) odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet;

[...]

- (c) ‚nova pomoč‘ pomeni: vsako pomoč, to je sheme pomoči ali individualno pomoč, ki ni veljavna pomoč, vključno s spremembami veljavne pomoči;

[...]“

- 4 Uredba št. 659/1999 je bila razveljavljena z Uredbo Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2015, L 248, str. 9). Zадnjenavedena uredba vsebuje enake opredelitve kot tiste, ki so bile navedene v prejšnji točki te sodbe.

Uredba (ES) št. 794/2004

- 5 Člen 4 Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe št. 659/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 4, str. 3), naslovljen „Poenostavljeni postopek priglasitve nekaterih sprememb obstoječe pomoči“, določa:

„1. Za namene člena 1(c) [Uredbe št. 659/1999] sprememba obstoječe pomoči pomeni katero koli spremembo, razen preoblikovanja povsem formalne ali upravne narave, ki ne more vplivati na ocenjevanje združljivosti ukrepa pomoči s skupnim trgom. Vendar se povečanje začetnega proračuna obstoječe sheme pomoči do 20 % ne šteje kot sprememba obstoječe pomoči.

2. Naslednje spremembe obstoječe pomoči se priglasijo na poenostavljenem obrazcu za priglasitev iz Priloge II:

- (a) povečanje proračuna potrjene sheme pomoči, ki je večje od 20 %;
- (b) podaljšanje obstoječe potrjene sheme pomoči za največ šest let, s povečanjem proračuna ali brez;
- (c) poostritev meril za uporabo potrjene sheme pomoči, zmanjšanje intenzivnosti ali zmanjšanje upravičenih stroškov.

Komisija si po najboljših močeh prizadeva, da bi v enem mesecu sprejela odločbo o kateri koli pomoči, ki je priglašena na poenostavljenem obrazcu za priglasitev.

[...]“

Nemško pravo

- 6 Länder so 31. avgusta 1991 sklenile Rundfunkstaatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (državna pogodba o radioteleviziji in televizijskih medijih (GBI. 1991, str. 745), ki je bila nazadnje spremenjena z 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (devetnajsta državna pogodba o spremembi) z dne 3. decembra 2015 (GBI. 2016, str. 126). Člen 12 te pogodbe, naslovljen „Primeren finančni prispevek, načelo finančne izravnave“, določa:

„(1) Finančni prispevek mora javni službi radiofuzije omogočati zagotavljanje opravljanja nalog, kot so opredeljene v ustavi in v zakonu; zlasti mora omogočati ohranitev in razvoj storitev javne radiotelevizije.

(2) Načelo finančne izravnave med regionalnimi zavodi za radiotelevizijo je sestavni del ureditve financiranja [Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)]; zagotavlja predvsem to, da lahko zavoda Saarländischer Rundfunk [(radiotelevizija dežele Saarland)] in Radio Bremen [(radio Bremen)] ustrezno opravljata svoje naloge. Del, ki je predmet finančne izravnave, in njegova prilagoditev prispevku za RTV sta opredeljena v Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag [(državna pogodba o financiranju radiotelevizije)].“

7 Člen 13 državne pogodbe o radioteleviziji, naslovljen „Financiranje“, določa:

„Storitve javne radiotelevizije se financirajo s prispevkom za RTV, s prihodki iz oglaševanja in z različnimi prihodki; glavni vir financiranja je prispevek za RTV. V okviru naloge storitev javne radiotelevizije ni mogoče ponujati plačilnih programov ali opcij; [...]“

8 Člen 14 te pogodbe, naslovljen „Potrebe po financiranju storitev javne radiotelevizije“, določa:

„(1) Unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten [(neodvisna komisija za nadzor in ugotavljanje finančnih potreb zavodov za radiotelevizijo)] redno presoja in ugotavlja potrebe po financiranju storitev javne radiotelevizije v skladu z načeli ekonomičnosti in učinkovitosti, pri čemer se upoštevajo tudi možnosti racionalizacije na podlagi potreb, ki jih izrazijo regionalni zavodi za radiotelevizijo, ki so razvrščeni znotraj ARD, [Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)] in zavod javnega prava Deutschlandradio.

(2) Finančne potrebe se presojujejo in ugotavljajo zlasti na podlagi teh elementov:

1. ohranitev konkurenčnosti obstoječih programov radiotelevizije in televizijskih programov vseh Länder, dovoljenih z državno pogodbo (potrebe, povezane z ohranitvijo),
2. novi programi radiotelevizije, ki so dovoljeni v skladu s pravom Länder, sodelovanje pri novih tehničnih možnostih radiotelevizije v produkciji in za oddajanje avdiovizualnih programov ter možnost organizacije novih oblik radiotelevizije (potrebe, povezane z razvojem),
3. spremembe stroškov na splošno in spremembe stroškov v medijskem sektorju,
4. spremembe prihodkov na podlagi prispevkov, prihodki iz oglaševanja in razni prihodki,
5. vložek, plačilo in uporaba v skladu s pridobljenim presežnim saldonom, če skupni letni znesek prihodkov, ki jih ustvarijo regionalni zavodi za radiotelevizijo, ki so razvrščeni znotraj ARD, ZDF ali Deutschlandradio, presega vse odhodke, nastale v okviru njihove naloge.

[...]

(4) Prispevek je določen z državno pogodbo.“

9 Land Baden-Württemberg (Nemčija) je z baden-württembergisches Gesetz zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (zakon dežele Baden-Württemberg o uporabi državne pogodbe o prispevku za RTV) z dne 18. oktobra 2011, kakor je bil nazadnje spremenjen s členom 4 devetnajste državne pogodbe o spremembi z dne 3. decembra 2015 (v nadaljevanju: zakon o prispevku za RTV), začela izvajati državno pogodbo o prispevku za RTV, s katero sta bili določeni opustitev nekdanje naročnine z 31. decembrom 2012 in njena nadomestitev s tem prispevkom. Ta zakon vsebuje ureditev pobiranja tega prispevka, katerega plačilo je za zavezanca 1. januarja 2013 postalo obvezno. Člen 1 navedenega zakona določa:

„Namen prispevka za RTV je zagotoviti ustrezno financiranje storitev javne radiotelevizije v smislu člena 12(1) državne pogodbe o radioteleviziji in nalog, navedenih v členu 40 te pogodbe.“

10 Člen 2 zakona o prispevku za RTV, naslovljen „Prispevek za RTV, plačan v zasebnem sektorju“, določa:

„(1) V zasebnem sektorju prispevek za RTV plača posestnik stanovanja za vsako stanovanje (zavezanec za plačilo prispevka).

(2) ¹Za posestnika stanovanja se šteje vsaka polnoletna oseba, ki prebiva v stanovanju. ²Za posestnika stanovanja se šteje vsaka oseba, ki

1. je prijavila svoje prebivališče v tem stanovanju v skladu z določbami s področja registriranja ali
2. je v najemni pogodbi za navedeno stanovanje navedena kot najemnik.

(3) ¹Če je več oseb zavezanih za plačilo istega prispevka, so v skladu s členom 44 Abgabenordnung [(davčni zakonik)] solidarni dolžniki. [...]

(4) Prispevka za RTV ni treba plačati zavezancem, ki imajo na podlagi člena 2 Gesetz zu dem Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen [(zakon o Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih z dne 18. aprila 1961)] z dne 6. avgusta 1964 (BGBl. 1964 II, str. 957) ali drugih enakovrednih določb privilegije.“

11 Člen 10 zakona o prispevku za RTV določa:

„(1) Prihodki iz prispevka za RTV so namenjeni regionalnemu zavodu za radiotelevizijo ter – v obliki, določeni v Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag [(državna pogodba o financiranju radiotelevizije)] – [ZDF], Deutschlandradio in Landesmedienanstalt [(regionalni medijski organ)] glede na kraj stanovanja ali prostore zavezanca za plačilo prispevka oziroma glede na kraj registracije vozila.

[...]

(5) ¹Znesek neplačanih prispevkov za RTV določi pristojni regionalni zavod za radiotelevizijo. [...]

(6) Odločbe o obračunu neplačanih prispevkov se izvršijo v postopku upravne izvršbe. [...]

(7) ¹Vsi regionalni zavodi za radiotelevizijo v celoti ali delno prevzamejo naloge, ki so jim dodeljene v skladu s to državno pogodbo, ter z njimi povezane pravice in obveznosti, in sicer prek službe javnih regionalnih zavodov za radiotelevizijo, ki se upravljajo v okviru skupine javnega prava za upravljanje, ki nima pravne sposobnosti. ²Regionalni zavod za radiotelevizijo je pooblaščen, da tretjim osebam prepusti opravljanje različnih dejavnosti, povezanih s pobiranjem prispevka za RTV in z opredelitvijo zavezancev, pri čemer podrobna pravila določi v pravilniku v skladu s členom 9(2). [...]

12 Ker so Länder pristojne tudi za določitev načinov upravne izterjave (Beitreibung), je dežela Baden-Württemberg v zvezi s tem 12. marca 1974 sprejela Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg, Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (zakon dežele Baden-Württemberg o upravni izvršbi).

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

13 Tožče stranke v postopku v glavni stvari so zavezanci za plačilo prispevka za RTV (Rundfunkbeitrag), ki ga v celoti ali delno niso plačali.

14 Leta 2015 in 2016 je SWR, pristojni regionalni zavod za radiotelevizijo, zoper dolžnike za plačilo tega prispevka izdal izvršilne naslove zaradi izterjave neplačanih zneskov za obdobje od januarja 2013 do konca leta 2016.

15 Ker dolžniki tega prispevka še niso plačali, je SWR na podlagi teh naslovov izvedel prisilno izterjavo dolga.

- 16 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so ti dolžniki pri zanje krajevno pristojnem sodišču, in sicer Amtsgericht Reutlingen (okrajno sodišče v Reutlingenu, Nemčija), Amtsgericht Tübingen (okrajno sodišče v Tübingenu, Nemčija) in Amtsgericht Calw (okrajno sodišče v Calwu, Nemčija) vložili tožbo zoper postopek za izterjavo, ki se je nanašal nanje.
- 17 Amtsgericht Tübingen (okrajno sodišče v Tübingenu) je trem tožbam, ki so jih pri njem vložili zadevni dolžniki, ugodilo. Tožbe, ki so bile vložene pri Amtsgericht Reutlingen (okrajno sodišče v Reutlingenu) in Amtsgericht Calw (okrajno sodišče v Calwu), pa so bile zavržene.
- 18 Iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, je razvidno, da so stranke, katerih tožbe so bile zavržene, pri predložitvenem sodišču vložile pritožbe zoper zavrnilne odločbe, ki so se nanašale nanje.
- 19 To sodišče, ki je te zadeve združilo, navaja, da se spori o glavni stvari v bistvu nanašajo na vprašanja s področja prava izterjave neplačanih dolgov, ki pa so tesno povezana z določbami materialnega prava, ki se uporabljajo.
- 20 Predložitveno sodišče meni, da so določbe zadevne zakonodaje v nasprotju s pravom Unije.
- 21 Prvič, to sodišče navaja, da se nemška javna radiotelevizija delno financira s prispevki za RTV. Ta prispevek mora načeloma plačati vsaka polnoletna oseba, ki živi v Nemčiji, sicer se naloži globa, pri čemer se ta v Land Baden-Württemberg plača zlasti javnima radiotelevizijama SWR in ZDF. Navedeni prispevek naj bi pomenil državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU v korist teh radiotelevizij, ki bi jo bilo treba v skladu s členom 108(3) PDEU priglasiti Komisiji.
- 22 Navedeno sodišče v zvezi s tem poudarja, da je bila nekdanja televizijska naročnina, ki jo je bilo treba plačevati iz naslova posesti sprejemnika, 1. januarja 2013, po začetku veljavnosti obveznosti plačila prispevka za RTV, bistveno spremenjena, ker jo mora zdaj plačevati vsak posestnik stanovanja. Opozarja, da je bila ureditev financiranja javne nemške radiotelevizije predmet presoje Komisije v okviru rednega preverjanja obstoječih shem pomoči v državah članicah v skladu s členom 108(1) PDEU. V zvezi s tem je iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, razvidno, da je Komisija v okviru svojega sklepa z dne 24. aprila 2007 (C(2007) 1761 final v zvezi z državno pomočjo E 3/2005 (ex CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 in CP 195/2004) – Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland (ARD/ZDF)) (v nadaljevanju: sklep z dne 24. aprila 2007), ki se nanaša na to ureditev, ugotovila, da je treba televizijsko naročnino opredeliti kot obstoječo pomoč. Predložitveno sodišče tako meni, da bi bilo treba novo ureditev zaradi bistvenih sprememb, ki jih je zakon o prispevku za RTV uvedel glede financiranja radiotelevizije, priglasiti. Poleg tega naj državna pomoč, ki naj bi iz tega izhajala, ne bi bila združljiva z notranjim trgov na podlagi člena 107(3) PDEU.
- 23 Drugič, prispevek za RTV naj bi bil v nasprotju s pravom Unije, ker so prihodki iz tega prispevka namenjeni financiranju vzpostavitve novega sistema prizemnega digitalnega prenosa, in sicer DVB-T2, za katerega ni določeno, da ga lahko uporabljajo tuje radiotelevizije. Po mnenju predložitvenega sodišča je položaj primerljiv s tistim v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 15. septembra 2011, Nemčija/Komisija (C-544/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:584), ki se je nanašal na prehod iz tehnologije analognega prenosa na tehnologijo digitalnega prenosa.
- 24 Predložitveno sodišče meni, da je treba prispevek iz postopka v glavni stvari v resnici enačiti z namenskim davkom (Zwecksteuer). To, da je televizijsko naročnino, ki se je pobirala prej, nadomestil osebni prispevek za RTV, je pomenilo bistveno spremembo v sistemu financiranja javne radiotelevizije. Drugače od prejšnjega sistema financiranja naj zavezanci za plačilo tega prispevka zanj ne bi prejeli nobene individualne protidajatve. Celotno polnoletno prebivalstvo, ki ima v posesti stanovanje v Nemčiji, naj bi tako prispevalo k financiranju storitve javne radiotelevizije, tako kot na davčnem področju. Šlo naj bi za pretežno financiranje države v smislu sodne prakse Sodišča, ki izhaja

iz sodbe z dne 13. decembra 2007, Bayerischer Rundfunk in drugi (C-337/06, EU:C:2007:786). Sedanja ureditev prispevka naj bi tako pomenila nezakonito pomoč, namenjeno uvedbi sistema DVB-T2, ki se financira z davki.

- 25 Tretjič, javne radiotelevizije naj bi bile zaradi zadevne zakonodaje deležne mnogih ugodnosti, ki ne veljajo za zasebne radiotelevizije ter ki naj bi pomenile gospodarsko prednost in – ob upoštevanju splošnosti obveznosti plačila prispevka za RTV – državno pomoč. Te ugodnosti naj bi bile vsebovane zlasti v določbah, ki odstopajo od splošnega pravila in ki javnim radiotelevizijam omogočajo, da same izdajo izvršilne naslove, potrebne za prisilno izterjavo dolgov. Ta način izdaje izvršilnih naslovov naj bi bil hitrejši, enostavnejši in cenejši od sodnega postopka za izterjavo dolgov. Poleg tega naj bi uporabnikom povzročal nevšečnosti, ker naj bi bile možnosti, da zadnjenavedeni vložijo tožbo in zahtevo za sodni nadzor pred izdajo izvršilnega naslova in pred izvršbo, izključene oziroma izjemno omejene.
- 26 Četrtrič, zakon o prispevku za RTV, natančneje njegova člena 2 in 3, naj bi ogrožal svobodo obveščanja iz člena 11 Listine in člena 10 EKČP. Prispevek za RTV naj bi bil namerno zasnovan kot ovira za dostop do vsakršne oblike informacij, ki se oddajajo po satelitu, po kablu ali po mobilnem telefonskem omrežju. Posameznik naj bi prispevek za RTV moral plačati ne glede na to, ali ima od programov javnih radiotelevizij dejansko korist.
- 27 Petič, po mnenju predložitvenega sodišča je prispevek za RTV v nasprotju s svobodo ustanavljanja. Posegal naj bi tudi v načelo enakega obravnavanja in povzročal diskriminacijo žensk. V zvezi z zadnjenavedenim predložitveno sodišče poudarja, da se ta prispevek dolguje na stanovanje, ne glede na število oseb, ki v njem prebivajo, tako da naj bi se znesek navedenega prispevka, ki ga mora plačati polnoletna oseba, močno razlikoval glede na število oseb, ki tvorijo gospodinjstvo. Samohranilci, ki naj bi bile večinoma ženske, naj bi bili v slabšem položaju od odraslih, ki živijo skupaj.
- 28 V teh okoliščinah je Landgericht Tübingen (deželno sodišče v Tübingenu, Nemčija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je [zakon o prispevku za RTV] v nasprotju s pravom Unije, ker prispevek, ki so ga na podlagi navedenega zakona načeloma od 1. januarja 2013 dolžne brezpogojno plačevati vse odrasle osebe s prebivališčem v nemški zvezni deželi Baden-Württemberg v korist javnih radiotelevizijskih zavodov SWR in ZDF, pomeni državno pomoč, ki daje prednost izključno tem javnim zavodom za radiotelevizijo v primerjavi z zasebnimi zavodi za radiotelevizijo, kar je v nasprotju s pravom Unije? Ali je treba člena 107 in 108 PDEU razlagati tako, da bi morala zakon o prispevku za RTV odobriti Komisija in da je ta brez odobritve neveljaven?
2. Ali je treba člena 107 in 108 PDEU razlagati tako, da zajemata določbo v zakonu o prispevku za RTV, v skladu s katero se načeloma od vsake polnoletne osebe, ki poseduje stanovanje v deželi Baden-Württemberg, brezpogojno pobira prispevek v korist izključno državnih/javnih postaj, ker ta prispevek pomeni pomoč, ki je v nasprotju s pravom Unije, s čimer izdajatelji programov iz držav Evropske unije nimajo dostopa do določene tehnologije, ker so prispevki namenjeni vzpostavitvi konkurenčne prenosne poti (monopol DVB-T2), ki je tuji izdajatelji programov ne morejo uporabljati? Ali je treba člena 107 in 108 PDEU razlagati tako, da ne zajemata samo neposrednih subvencij, ampak tudi druge ekonomsko upoštevne ugodnosti (pravico do izdaje izvršilnega naslova (Titulierungsrecht), pravico delovanja kot podjetje in kot javni organ ali boljši položaj pri obračunu dolgov)?
3. Ali je združljivo z načelom enakega obravnavanja in prepovedjo dajanja prednosti z državnimi pomočmi, če zakon zvezne dežele Baden-Württemberg nemškemu radiotelevizijskemu zavodu, ki je organiziran kot ustanova javnega prava in ki deluje kot organ, vendar hkrati na oglaševalskem trgu konkurira zasebnim postajam, daje prednost v primerjavi s temi, ker mu drugače od zasebnih

konkurentov za svoje terjatve do gledalcev za izvršbo ni treba pridobiti izvršilnega naslova pred rednimi sodišči, temveč lahko brez sodišča sam oblikuje izvršilni naslov, ki v enaki meri dovoljuje izvršbo?

4. Ali je združljivo s členom 10 EKČP in členom 11 Listine [...], da država članica v zakonu zvezne dežele Baden-Württemberg določi, da lahko televizijska postaja, ki je organizirana kot javni organ, od vsake polnoletne osebe s prebivališčem na območju oddajanja zahteva plačilo prispevka za financiranje njene dejavnosti, ne glede na to, ali sploh poseduje sprejemno napravo ali pa spremlja samo druge tuje ali druge zasebne radiotelevizijske postaje, sicer se lahko naloži globa?
5. Ali je [zakon o prispevku za RTV], zlasti njegova člena 2 in 3, v skladu z načelom enakega obravnavanja in prepovedjo diskriminacije na podlagi prava Unije, če prispevek, ki ga mora za namene financiranja javnega radiotelevizijskega zavoda brezpogojno plačati vsak polnoletni prebivalec, v primeru samohranilke pomeni, da njen dolg znaša večkratnik tega, kar dolguje oseba, ki v stanovanju prebiva s sostanovalci? Ali je treba [Direktivo Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi (UL 2004, L 373, str. 37)] razlagati tako, da zajema tudi sporni prispevek in da zadošča posredno prikrajšanje, če dejansko višje plačilo bremeni do 90 % žensk?
6. Ali je [zakon o prispevku za RTV], zlasti njegova člena 2 in 3, v skladu z načelom enakega obravnavanja in prepovedjo diskriminacije na podlagi prava Unije, če je prispevek, ki ga mora za financiranje javnega radiotelevizijskega zavoda brezpogojno plačati vsak polnoletni prebivalec, pri osebah, ki zaradi poklicnih razlogov potrebujejo sekundarno prebivališče, dvakrat višji kot pri ostalih zaposlenih?
7. Ali je [zakon o prispevku za RTV], zlasti njegova člena 2 in 3, v skladu z načelom enakega obravnavanja, prepovedjo diskriminacije in svobodo ustanavljanja na podlagi prava Unije, če je prispevek, ki ga mora za financiranje javnega radiotelevizijskega zavoda brezpogojno plačati vsak polnoletni prebivalec, pri fizičnih osebah oblikovan tako, da Nemeč v primeru enakega sprejema neposredno ob meji s sosednjo državo članico Evropske unije prispevek plačuje izključno glede na lego prebivališča, medtem ko Nemeč, ki prebiva neposredno za mejo, prispevka ne plačuje, in da mora tuji državljani Unije, ki si iz poklicnih razlogov uredi prebivališče neposredno za notranjo mejo Unije, plačati prispevek, kar pa nasprotno ne velja za državljane Unije, ki prebivajo neposredno pred mejo, četudi nobeden od njiju ni zainteresiran za spremljanje programa nemškega radiotelevizijskega zavoda?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 29 SWR trdi, da bi moral sodnik predložitvenega sodišča, ki je sodnik posameznik, v skladu z upoštevnimi nacionalnimi postopkovnimi pravili zadeve posredovati senatu na predložitvenem sodišču, tako da naj ne bi bil pristojen za to, da pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU.
- 30 V zvezi s tem zadostuje opozoriti, da člen 267, drugi odstavek, PDEU določa, da kadar se vprašanje, ki je lahko predmet predhodnega odločanja, postavi v zadevi, o kateri odloča sodišče države članice, lahko to sodišče, če meni, da je treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočila izreči sodbo, to vprašanje predložiti v odločanje Sodišču.
- 31 V tem okviru je treba poudariti, da delovanje sistema sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, določenega v členu 267 PDEU, in načelo primarnosti prava Unije zahtevata, da lahko nacionalno sodišče svobodno in kadar koli med postopkom, ko se mu to zdi primerno, predloži

Sodišču v predhodno odločanje vprašanje, ki se mu zdi potrebno (glej v tem smislu sodbo z dne 4. junija 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, točka 35 in navedena sodna praksa).

- 32 Poleg tega je treba opozoriti, da Sodišče ni pristojno preveriti, ali je bila predložitvena odločba sprejeta v skladu z nacionalnimi pravili o organizaciji sodišč in sodnem postopku (sklep z dne 6. septembra 2018, Di Girolamo, C-472/17, neobjavljen, EU:C:2018:684, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 33 Zato trditve SWR, ki se nanašajo na domnevno kršitev nacionalnih pravil o organizaciji sodišč, predložitvenemu sodišču ne morejo preprečiti, da pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU.
- 34 Predlog za sprejetje predhodne odločbe je torej dopusten.

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost vprašanj

- 35 SWR in nemška vlada v bistvu trdita, da razlaga prava Unije, za katero prosi predložitveno sodišče, v večjem delu postavljenih vprašanj nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem oziroma s predmetom sporov o glavni stvari in da je obravnavana problematika hipotetična. V zvezi s tem naj bila upoštevna samo vprašanja, ki se nanašajo na privilegije javnih televizij na področju prisilne izterjave.
- 36 Opozoriti je treba, da je v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, določenega v členu 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ki jo bo sprejelo, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločati (sodba z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 37 Kljub temu Sodišče ne more odločati o vprašanju, ki mu ga je postavilo nacionalno sodišče, kadar je očitno, da razlaga pravila prava Unije, za katero je zaprosilo nacionalno sodišče, nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem ali kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (sodba z dne 31. januarja 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, točka 53).
- 38 Opozoriti je treba, da nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, zahteva, da navedeno sodišče natančno upošteva zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki so izrecno navedene v členu 94 Poslovnika Sodišča, ki naj bi ga predložitveno sodišče poznalo (sodba z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 27). Te zahteve so navedene tudi v Priporočilih Sodišča nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja (UL 2018, C 257, str. 1).
- 39 Predložitvena odločba mora torej, kot določa člen 94(c) Poslovnika, nujno vsebovati razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom o razlagi ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari. Kot določa člen 94(a) Poslovnika, mora predložitvena odločba tudi nujno vsebovati vsaj navedbo dejanskih okoliščin, na katerih vprašanja

temeljijo. V skladu s sodno prakso Sodišča te zahteve veljajo posebej na področju konkurence, za katero so značilni zapleteni dejanski in pravni položaji (sodba z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točki 28 in 29).

- 40 Predložitveno sodišče v obravnavani zadevi, prvič, v okviru prvega, drugega in tretjega vprašanja Sodišče v bistvu sprašuje o razlagi členov 107 in 108 PDEU, da se ugotovi, ali bi bilo treba spremembo finančne ureditve nemške radiotelevizije, ki je bila uvedena z zakonom o prispevku za RTV, priglasiti Komisiji v skladu s členom 108(3) PDEU in ali navedena člena 107 in 108 PDEU taki ureditvi nasprotujeta.
- 41 Po eni strani, v nasprotju s trditvami SWR in nemške vlade, okoliščina, da se spori o glavni stvari nanašajo na izterjavo prispevka za RTV, ne izključuje, da bi predložitveno sodišče lahko razlagalo in uporabilo pojem pomoči iz člena 107(1) PDEU, zlasti da bi ugotovilo, ali bi moral biti ta prispevek za RTV predmet postopka predhodnega nadzora iz člena 108(3) PDEU, in po potrebi, da bi preverilo, ali je zadevna država članica to obveznost izpolnila.
- 42 Iz neposrednega učinka člena 108(3) PDEU namreč izhaja, da morajo nacionalna sodišča posameznikom zagotoviti, da bodo zaradi kršitve te določbe sprejela vse ukrepe tako glede veljavnosti predpisov o izvedbi ukrepov kot tudi glede povračila finančne podpore, dodeljene ob kršitvi te določbe ali morebitnih začasnih ukrepov (glej v tem smislu sodbe z dne 11. julija 1996, SFEI in drugi, C-39/94, EU:C:1996:285, točki 39 in 40; z dne 16. aprila 2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, točka 52, in z dne 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, točki 23 in 24).
- 43 Poleg tega lahko Sodišče predložitvenemu sodišču predloži vse pomembne elemente za razlago prava Unije, ki lahko temu omogočijo presojo o skladnosti nacionalnega ukrepa s tem pravom za izdajo sodbe v zadevi, o kateri odloča. Na področju državnih pomoči lahko nacionalnemu sodišču predloži zlasti elemente razlage prava Unije, s katerimi bo lahko ugotovilo, ali je mogoče nek nacionalni ukrep šteti za državno pomoč v smislu prava Unije (sodba z dne 10. junija 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, točka 24) oziroma, po potrebi, ali ta ukrep pomeni obstoječo pomoč ali novo pomoč (glej v tem smislu sodbo z dne 19. marca 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, točka 60).
- 44 Zato glede na predmet sporov o glavni stvari ni razvidno, da bi bila prvo, drugo in tretje vprašanje očitno neupoštevna v delu, v katerem se nanašajo na razlago členov 107 in 108 PDEU.
- 45 Na drugi strani je treba ugotoviti, da se predložitveno sodišče v prvem delu drugega vprašanja natančneje sprašuje o združljivosti zadevnega prispevka za RTV s členoma 107 in 108 PDEU, ker naj bi ta prispevek pomenil obstoj državne pomoči, namenjene vzpostavitvi sistema prenosa, ki ustreza standardu DVB-T 2, glede katerega naj ne bi bilo določeno, da ga lahko uporabljajo radiotelevizije s sedežem v drugih državah članicah Unije.
- 46 Vendar predložitvena odločba ne vsebuje dejanskih ali pravnih elementov, na podlagi katerih bi Sodišče lahko ustrezno odgovorilo na vprašanja predložitvenega sodišča v zvezi s tem. Natančneje, to sodišče sicer navaja, da je bilo s prispevkom za RTV omogočeno financiranje tega sistema zgolj v korist radiotelevizij v Nemčiji, vendar ne pojasnjuje, kakšni so pogoji financiranja navedenega sistema, niti ne navaja razlogov, iz katerih naj bi bile druge radiotelevizije iz uporabe tega sistema izključene.
- 47 Zato prvi del drugega vprašanja ni dopusten. Prvo, drugo in tretje postavljeno vprašanje pa so dopustna.

- 48 Drugič, predložitveno sodišče v okviru četrtega, petega, šestega in sedmega vprašanja Sodišče v bistvu sprašuje o razlagi pravice do svobode izražanja in obveščanja, ki je določena v členu 11 Listine in členu 10 EKČP, določb Direktive 2004/113, načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije ter svobode ustanavljanja.
- 49 Ugotoviti je treba, da navedeno sodišče kljub temu ni podalo nobenega pojasnila o zvezi, ki jo je ugotovilo med določbami prava Unije, na katere se sklicuje v teh vprašanjih, in spori o glavni stvari. Zlasti ni predložilo nobenega konkretnega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče šteti, da so osebe iz postopka v glavni stvari v enem od položajev, navedenih v teh vprašanjih.
- 50 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pa namen predloga za sprejetje predhodne odločbe ni oblikovanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, ampak dejanska potreba po učinkoviti rešitvi spora, ki se nanaša na pravo Unije (sodba z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige in Watson in drugi, C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točka 130 in navedena sodna praksa).
- 51 V teh okoliščinah četrto, peto, šesto in sedmo postavljeno vprašanje niso dopustna.
- 52 Ob upoštevanju vseh navedenih elementov so dopustni le prvo vprašanje, drugi del drugega vprašanja in tretje vprašanje.

Vsebinska presoja

Prvo vprašanje

- 53 Najprej je treba opozoriti, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 45 sklepnih predlogov, da ni sporno, da je bila s sprejetjem zakona o prispevku za RTV veljavna pomoč spremenjena v smislu člena 1(c) Uredbe št. 659/1999.
- 54 V teh okoliščinah je treba šteti, da želi predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 1(c) Uredbe št. 659/1999 razlagati tako, da sprememba ureditve financiranja javnih radiotelevizij države članice, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, s katero je bila televizijska naročnina, ki se dolguje zaradi posesti sprejemnika avdiovizualnih programov, nadomeščena s prispevkom za RTV, ki se dolguje zlasti zaradi posesti stanovanja ali poslovnega prostora, pomeni spremembo veljavne pomoči v smislu te določbe, o kateri je treba Komisijo obvestiti v skladu s členom 108(3) PDEU.
- 55 Opozoriti je treba, da člen 4(1), prvi stavek, Uredbe št. 794/2004 določa, da je treba za namene člena 1(c) Uredbe št. 659/1999 šteti, da sprememba obstoječe pomoči pomeni katero koli spremembo, razen preoblikovanja povsem formalne ali upravne narave, ki ne more vplivati na ocenjevanje združljivosti ukrepa pomoči z notranjim trgov. V zvezi s tem člen 4(1), drugi stavek, Uredbe št. 794/2004 določa, da se povečanje začetnega proračuna obstoječe sheme pomoči do 20 % ne šteje za spremembo obstoječe pomoči.
- 56 Za koristen odgovor predložitvenemu sodišču je treba zato ugotoviti, ali zakon o prispevku za RTV v delu, v katerem spreminja dejavnike nastanka obveznosti plačila prispevka, katerega namen je financirati storitev javne radiotelevizije v Nemčiji, tako da določa, da se ta prispevek ne dolguje več zaradi posesti sprejemnika, temveč med drugim zaradi posesti stanovanja, pomeni spremembo obstoječe pomoči v smislu določb, navedenih v prejšnji točki te sodbe.

- 57 Pri tem vprašanju gre nazadnje za ugotovitev, ali je bila s sprejetjem zakona o prispevku za RTV uvedena bistvena sprememba obstoječe pomoči, ki je bila predmet sklepa z dne 24. aprila 2007, ali pa je bila s tem zakonom uvedena zgolj sprememba povsem formalne ali upravne narave, ki ne vpliva na združljivost ukrepa pomoči z notranjim trgovom.
- 58 Kot so v stališčih, predloženih Sodišču, navedli SWR, nemška in švedska vlada ter Komisija in kot izhaja tudi iz elementov spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, je bila z nadomestitvijo televizijske naročnine s prispevkom za RTV uvedena zgolj sprememba obstoječe pomoči – ki je bila predmet sklepa z dne 24. aprila 2007 – ki je ni mogoče opredeliti kot bistveno.
- 59 S spremembo dejavnika nastanka obveznosti plačila prispevka za RTV namreč ni bilo poseženo v konstitutivne elemente ureditve financiranja nemške javne radiotelevizije, ki jih je Komisija preučila v okviru sklepa z dne 24. aprila 2007.
- 60 Prvič, ni sporno, da z zakonom o prispevku za RTV ni bil spremenjen cilj, ki mu sledi ureditev financiranja nemške javne radiotelevizije, saj je prispevek za RTV, tako kot televizijska naročnina, ki jo je nadomestil, namenjen financiranju storitve javne radiotelevizije.
- 61 Drugič, prav tako ni sporno, da je krog upravičencev te ureditve enak tistemu, ki je obstajal prej.
- 62 Tretjič, iz elementov, ki so bili predmet razprave na Sodišču, ne izhaja, da bi bile z zakonom o prispevku za RTV spremenjene vloga javne storitve, ki je bila zaupana javnim radiotelevizijam, ali dejavnosti teh radiotelevizij, ki bi jih bilo mogoče subvencionirati s prispevkom za RTV.
- 63 Četrtrič, z zakonom o prispevku za RTV je bil spremenjen dejavnik nastanka tega prispevka.
- 64 Vendar je bil, po eni strani, kot so navedli zlasti SWR, nemška vlada in Komisija, cilj spremembe iz postopka v glavni stvari predvsem poenostavitev pogojev za pobiranje prispevka za RTV v okoliščinah tehnološkega razvoja, ki je omogočal sprejemanje programov javnih radiotelevizij.
- 65 Po drugi strani, kot sta v stališčih, predloženih Sodišču, navedli nemška vlada in Komisija ter kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 55 sklepnih predlogov, nadomestitev televizijske naročnine s prispevkom za RTV ni pripeljala do bistvenega povečanja nadomestila, ki ga javne radiotelevizije prejmejo za kritje stroškov, povezanih z nalogami javnih storitev, ki jih opravljajo.
- 66 V teh okoliščinah ob upoštevanju elementov iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, ni dokazano, da je bila z zakonom o prispevku za RTV uvedena bistvena sprememba ureditve financiranja javne radiotelevizije v Nemčiji, v zvezi s katero bi bilo treba o tem sprejetju v skladu s členom 108(3) PDEU obvestiti Komisijo.
- 67 Ob upoštevanju navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1(c) Uredbe št. 659/1999 razlagati tako, da sprememba ureditve financiranja javnih radiotelevizij države članice, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, s katero je bila televizijska naročnina, ki se dolguje zaradi posesti sprejemnika avdiovizualnih programov, nadomeščena s prispevkom za RTV, ki se dolguje zlasti zaradi posesti stanovanja ali poslovnega prostora, ne pomeni spremembe veljavne pomoči v smislu te določbe, o kateri je treba Komisijo obvestiti v skladu s členom 108(3) PDEU.

Drugi del drugega vprašanja in tretje vprašanje

- 68 Predložitveno sodišče želi z drugim delom drugega vprašanja in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba člena 107 in 108 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki javni radioteleviziji daje pooblastilo za odstopanje od splošnih pravil, kar ji omogoča, da sama izvede izterjavo neplačanih dolgov iz naslova prispevka za RTV.
- 69 Kot sta v zvezi s tem SWR in nemška vlada poudarila v stališčih, predloženih Sodišču, je Komisija pri preučitvi ureditve financiranja javne televizije in, natančneje, televizijske naročnine v okviru sklepa z dne 24. aprila 2007 upoštevala prerogative javne oblasti, ki jih imajo javne radiotelevizije na področju izterjave te naročnine. V skladu s tem sklepom je treba šteti, da so te prerogative, ki se nanašajo prav na izterjavo navedene naročnine, sestavni del obstoječe pomoči, ki jo pomeni ta naročnina.
- 70 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 87 sklepnih predlogov, z zakonom o prispevku za RTV ni bila uvedena nobena sprememba teh prerogativ.
- 71 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da zakon o prispevku za RTV ne more vplivati na presojo, ki jo je Komisija opravila v okviru sklepa z dne 24. aprila 2007, kar zadeva navedene prerogative.
- 72 Poleg tega, kot je Komisija navedla v pisnih stališčih in kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 84 sklepnih predlogov, so prerogative javne oblasti, ki jih imajo javne radiotelevizije na področju izterjave televizijske naročnine, neločljivo povezane z njihovimi nalogami javnih storitev.
- 73 Zato je treba na drugi del drugega vprašanja in na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člena 107 in 108 PDEU razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki javni radioteleviziji daje pooblastilo za odstopanje od splošnih pravil, kar ji omogoča, da sama izvede izterjavo neplačanih dolgov iz naslova prispevka za RTV.

Stroški

- 74 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Člen 1(c) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] je treba razlagati tako, da sprememba ureditve financiranja javnih radiotelevizij države članice, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, s katero je bila televizijska naročnina, ki se dolguje zaradi posesti sprejemnika avdiovizualnih programov, nadomeščena s prispevkom za RTV, ki se dolguje zlasti zaradi posesti stanovanja ali poslovnega prostora, ne pomeni spremembe veljavne pomoči v smislu te določbe, o kateri je treba Evropsko komisijo obvestiti v skladu s členom 108(3) PDEU.
2. Člena 107 in 108 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki javni radioteleviziji daje pooblastilo za odstopanje od splošnih pravil, kar ji omogoča, da sama izvede izterjavo neplačanih dolgov iz naslova prispevka za RTV.

Podpisi