



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 13 december 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Stöd som ges av en medlemsstat – Artikel 107.1 FEUF – Artikel 108.3 FEUF – Offentliga programföretag – Finansiering – Lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken alla myndiga personer som innehar en bostad i medlemsstaten är skyldiga att betala en avgift till de offentliga programföretagen”

I mål C-492/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Landgericht Tübingen (regional domstol i Tübingen, Tyskland) genom beslut av den 3 augusti 2017, som inkom till domstolen den 11 augusti 2017, i målet

Südwestrundfunk

mot

Tilo Rittinger,

Patrick Wolter,

Harald Zastera,

Dagmar Fahner,

Layla Sofan,

Marc Schulte,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på sjunde avdelningen T. von Danwitz, tillika tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna K. Jürimäe (referent), C. Lycourgos, E. Juhász och C. Vajda,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 juli 2018,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Südwestrundfunk, genom H. Kube, Hochschullehrer,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom A. Falk, H. Shev, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren och A. Alriksson, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom K. Blanck-Putz, K. Herrmann och C. Valero och G. Braun, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 26 september 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49, 107 och 108 FEUF, artikel 11 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) samt principerna om likabehandling och icke-diskriminering.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Südwestrundfunk (nedan kallad SWR), ett regionalt offentligt programföretag, och Tilo Rittinger, Patrick Wolter, Harald Zastera, Marc Schulte, Layla Sofan och Dagmar Fahner. Målet rör exekutionstitlar som utfärdats av SWR för att hos de sistnämnda personerna erhålla betalning för obetalda radio och tv-avgifter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 659/1999

- 3 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1) föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

- a) *stöd*: varje åtgärd som uppfyller alla de kriterier som fastställs i artikel [107.1 FEUF],
- b) *befintligt stöd*:
 - i) allt stöd som fanns innan fördraget trädde i kraft i respektive medlemsstat, det vill säga stödordningar och individuellt stöd som infördes före och som fortfarande är tillämpliga efter det att fördraget har trätt i kraft,
 - iii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet,

...

c) *nytt stöd*: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

...”

- 4 Förordning (EG) nr 659/1999 upphävdes genom rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9). Den sistnämnda förordningen innehåller samma definitioner som de i punkten ovan angivna.

Förordning (EG) nr 794/2004

- 5 Artikel 4 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av förordning nr 659/1999 (EUT L 140, 2004, s. 1 och rättelse EUT L 25, 2005, s. 74), med rubriken ”Förenklat förfarande för anmälan av vissa ändringar av befintligt stöd” har följande lydelse:

”1. För det ändamål som avses i artikel 1 c i [förordning nr 659/1999] skall en ändring av befintligt stöd vara varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden. En ökning av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning med upp till 20 % skall dock inte betraktas som en ändring av befintligt stöd.

2. Följande ändringar av befintligt stöd skall anmälas med hjälp av det förenklade anmälningsformuläret som återfinns i bilaga II:

- a) En ökning av budgeten för en godkänd stödåtgärd som överstiger 20 %.
- b) En förlängning av en befintlig godkänd stödordning med upp till sex år, med eller utan en ökning av budgeten.
- c) En skärpning av kriterierna för tillämpningen av en godkänd stödordning eller en minskning av stödnivån eller av de stödberättigande kostnaderna.

Kommissionen skall sträva efter att fatta beslut om ett stöd som anmälts med hjälp av det förenklade anmälningsformuläret inom en månad.

...”

Tysk rätt

- 6 Delstaterna ingick den 31 augusti 1991 Rundfunkstaatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Statsfördraget om radio- och tv-sändningar och om telemedier) (GBI 1991, s. 745), senast ändrat genom 19 Rundfunkänderungsstaatsvertrag (19:e statsändringsfördraget), av den 3 december 2015 (GBI. 2016, s. 126) (nedan kallat statsavtalet om radio- och tv-sändningar). 12 § i nämnda fördrag, med rubriken ”Ändamålsenlig finansiering, principer för jämn fördelning” har följande lydelse:

”(1) Finansieringen ska göra det möjligt för public servicebolaget att genomföra sina uppgifter som de anges i grundlag och lag. Den ska i synnerhet säkerställa att public serviceuppdraget kan bibehållas och utvecklas.

(2) Principen om jämn ekonomisk fördelning mellan de regionala programföretagen ingår i finansieringen av [Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)]. Den ska särskilt säkerställa att organen Saarländischer Rundfunk (Saarlands radiotjänst) och Radio Bremen (Radio Bremen) kan genomföra sina uppdrag på lämpligt sätt. Den del som avser den jämna ekonomiska fördelningen och dess justering av radio och tv-avgiften anges i Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (statsfördrag om finansiering av radio- och tv-utsändningar).”

7 13 § i statsfördraget om radio- och tv-sändningar, med rubriken ”Finansiering”, har följande lydelse:

”Public serviceuppdraget finansieras genom radio- och tv-avgiften, reklamintäkter och diverse intäkter, varvid radio och tv-avgiften utgör den huvudsakliga inkomstkällan. Inom ramen för public-serviceuppdraget kan program mot betalning inte förekomma ...”

8 I 14 § i fördraget, med rubriken ”Behov av finansiering av public service-uppdraget”, föreskrivs följande:

”(1) Behovet av finansiering av public service-uppdraget ska prövas och fastställas regelbundet i enlighet med principerna om ekonomi och effektivitet, med beaktande även av möjliga rationaliseringar, i enlighet med de behov som angetts av de regionala programföretagen inom ARD, [Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)] och det offentligrättsliga organet Deutschlandradio, av unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (den oberoende kommissionen för kontroll och prövning av programföretagens finansiella behov).

(2) Behoven av finansiering utvärderas och prövas särskilt mot bakgrund av följande omständigheter:

1. den fortsatta konkurrenskraften hos befintliga radio- och tvprogram i de delstater som godkänts i statsfördraget (behov som avser bibehållande),
2. nya program som godkänts i enlighet med delstatlig lagstiftning, deltagande i nya tekniska möjligheter till utsändning vid produktion och utsändning av audiovisuella program samt möjligheten att anordna nya former av audiovisuella sändningar (behov avseende utveckling),
3. den allmänna kostnadsutvecklingen och kostnadsutvecklingen i mediabranschen,
4. utvecklingen av intäkter från finansiering, reklamintäkter och övriga intäkter,
5. placering, ersättning och användning av överskottet när det totala beloppet av de intäkter som erhållits av de programföretag som ingår i ARD, ZDF eller Deutschlandradio överstiger samtliga utgifter för genomförande av uppdraget.

...

(4) Avgiften fastställs i ett statsfördrag.”

9 Delstaten Baden Württemberg (Tyskland) har genom baden-württembergisches Gesetz zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (Baden Württembergs lag om tillämpning av statsfördraget om radio- och tv-avgift), av den 18 oktober 2011, senast ändrad genom 4§ i 19:e statsändringsfördraget av den 3 december 2015 (nedan kallad lagen om radio- och tv-avgift) genomfört statsfördraget om radio- och

tv-avgift i vilket det föreskrivs att den gamla licensavgiften skulle upphöra den 31 december 2012 till förmån för den nya avgiften, som blev obligatorisk för de som omfattades därav från och med den 1 januari 2013. I 1 § föreskrivs följande:

”Radio- och tv-avgiften ska säkerställa en lämplig finansiering av public serviceutsändningar i den mening som avses i 12 § första punkten i statsfördraget om radio- och tv-utsändningar och 40 § i samma fördrag”

10 I 2 § i lagen om radio- och tv-avgift, med rubriken ”radio- och tv-avgift i den privata sektorn”, föreskrivs följande:

”1. Inom den privata sektorn betalas en radio och tv-avgift för varje bostad av bostadsinnehavaren (den avgiftsskyldige)

2. Med bostadsinnehavare avses varje vuxen person som är bosatt i bostaden. Varje person anses vara bostadsinnehavare som

1. har sitt officiella hemvist där, enligt bestämmelserna om folkbokföring, eller

2. står som hyresgäst i hyreskontraktet avseende bostaden.

3. Om flera personer är avgiftsskyldiga för en och samma avgift är de solidariskt betalningsskyldiga i enlighet med 44 § i Abgabenordnung (skattelagen).

4. Radio och tv-avgiften behöver inte betalas av avgiftsskyldiga som enligt 2 § i Gesetz zu dem Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen (lag om Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961) av den 6 augusti 1964 (BGBl. 1964 II s. 957) omfattas av privilegier.”

11 I 10 § i lagen om radio och tv-avgift föreskrivs följande:

”(1) Intäkterna av radio och tv-avgiften tillkommer det regionala sändningsorganet, och enligt vad som anges i Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (statsfördrag om finansiering av radio och tv-utsändningar), [ZDF], Deutschlandradio samt Landesmedienanstalt (regionalt mediaorgan), som fastställs efter var den avgiftsskyldige har sin bostad eller sina lokaler eller var dennes fordon är registrerat.

...

(5) Radio och tv-avgiftens belopp fastställs av det behöriga regionala mediaorganet.

(6) Kraven på betalning verkställs genom ett administrativt verkställighetsförfarande.

(7) Samtliga regionala programföretag åtar sig de uppdrag som de tilldelats av statsfördraget i fråga samt de rättigheter och skyldigheter som helt eller delvis hör samman med de offentliga regionala programföretagens tjänster inom en sammanslutning av offentliga organ som inte har rättskapacitet. Det regionala programföretaget har rätt att befullmäktiga tredje parter i verkställigheten av radio och tv-avgiften och fastställande av de avgiftsskyldiga. Villkoren härför anges genom förordning i enlighet med 9 § punkt 2.”

12 Villkoren för administrativt verkställighetsförfarande (Beitreibung) omfattas av delstaternas befogenhet. Baden-Württemberg antog den 12 mars 1974, Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg, Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (Baden-Württembergs lag om administrativt verkställighetsförfarande).

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 13 Klagandena i det nationella målet är avgiftsskyldiga för radio- och tv-avgiften (Rundfunkbeitrag), vilka inte betalat hela eller delar av denna avgift.
- 14 Åren 2015 och 2016, tillställde SWR, det behöriga regionala radio och tv-organet, de avgiftsskyldiga exekutionstitlar för att kräva in de obetalda beloppen för perioden mellan januari 2013 och slutet av år 2016.
- 15 Då de avgiftsskyldiga inte betalat, ansökte SWR om verkställighet med stöd av dessa exekutionstitlar.
- 16 Det framgår av beslutet om hänskjutande att dessa gäldenärer har väckt talan vid respektive territoriellt behöriga domstol, nämligen Amtsgericht Reutlingen (distriktsdomstolen i Reutlingen, Tyskland), Amtsgericht Tübingen (distriktsdomstolen i Tübingen, Tyskland) Amtsgericht Calw (distriktsdomstolen i Calw, Tyskland), mot de krav som riktats mot dem.
- 17 Amtsgericht Tübingen (distriktsdomstolen i Tübingen) biföll talan i de tre målen vid denna domstol, vilka väckts av berörda gäldenärer. Vad gäller talan som väckts vid Amtsgericht Reutlingen (distriktsdomstolen i Reutlingen) och Amtsgericht Calw (distriktsdomstolen i Calw) ogillades dessa.
- 18 Det framgår av handlingarna i målet att de parter vars talan ogillats, var och en, överklagat dessa domar till den hänskjutande domstolen.
- 19 Nämnda domstol, som förenat målen, har angett att de nationella tvisterna huvudsakligen rör frågor om obetalda fordringar men att dessa frågor har ett direkt samband med de materiella bestämmelser som är tillämpliga.
- 20 Den hänskjutande domstolen anser att den aktuella lagstiftningen strider mot unionsrätten.
- 21 För det första har den angett att public service i Tyskland delvis finansieras genom radio och tv-avgiften. Denna avgift ska i princip betalas, vid fara för vite, av alla myndiga personer som är bosatta i Tyskland. I Baden-Württemberg går den bland annat till de offentliga programföretagen SWR och ZDF. Nämnda avgift utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, till förmån för dessa programföretag. Stödet skulle ha anmälts till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF.
- 22 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den tidigare radio och tv-licensen, som betalades av innehavare av en tv-mottagare, ändrades i grunden den 1 januari 2013 till följd av att skyldigheten att betala radio och tv-avgift trädde i kraft, såtillvida att den därefter omfattade samtliga bostadsinnehavare. Denna domstol erinrar om att finansieringen av de tyska public serviceutsändningarna prövats av kommissionen inom ramen för den ständiga prövningen av befintliga stöd i medlemsstaterna, i enlighet med artikel 108.1 FEUF. Det framgår likaledes av handlingarna i målet att kommissionen i beslut av den 24 april 2007 [C(2007) 1761 slutlig, om statligt stöd E 3/2005 (f d CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 och CP 195/2005) – Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland (ARD/ZDF)] (nedan kallat beslutet av den 24 juni 2007), med hänvisning till detta system, ansåg att radio och tv-licensen skulle kvalificeras som befintligt stöd. Den hänskjutande domstolen är även av den uppfattningen att på grund av de betydande förändringar för finansiering av radio- och tv-sändningar som genomförts genom lagen om radio och tv-avgifter skulle den nya ordningen för finansiering ha anmälts. Det statliga stöd som följer härav är vidare inte, enligt artikel 107.3 FEUF, förenligt med den inre marknaden.
- 23 För det andra är radio och tv-avgiften inte förenlig med unionsrätten, eftersom intäkterna från den finansierar införandet av ett nytt system för digitala markbundna sändningar, nämligen DVB-T 2, som inte är avsett att kunna användas av utländska programföretag. Enligt den hänskjutande domstolen

liknar denna situation vad som gällde i det mål där domstolen meddelade dom den 15 september 2011, Tyskland/kommissionen (C-544/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:584), vilken avsåg övergången från analog till digital sändningsteknik.

- 24 Den hänskjutande domstolen har angett att den aktuella avgiften i själva verka ska jämföras med en ändamålsbeskattning (Zwecksteuer). Den omständigheten att den tidigare radio och tv-licensen ersatts av en radio och tv-avgift som ska betalas av varje person utgjorde en betydande förändring av systemet för finansiering av public service. Till skillnad från det tidigare finansieringssystemet ger den nya avgiften inte upphov till en individuell motprestation för de avgiftskyldiga. Således deltar hela den vuxna befolkningen, som innehar en bostad i Tyskland, i finansieringen av public service, såsom vid en skatt. Det är fråga om en finansiering som sker till större delen av staten, i den mening som avses i domen av den 13 december 2007, Bayerischer Rundfunk m.fl. (C-337/06, EU:C:2007:786). Det aktuella finansieringssystemet utgör således ett olagligt stöd avsett för införandet av det skattefinansierade DVB-T 2-systemet.
- 25 För det tredje ges de offentliga programföretagen, tack vare den aktuella lagstiftningen, en rad fördelar som inte kommer privata programföretag till del, vilket utgör en ekonomisk fördel och, mot bakgrund av den allmänna karaktären av skyldigheten att betala avgiften, statligt stöd. Dessa fördelar består bland annat i undantagsbestämmelser från den allmänna rätten som ger de offentliga programföretagen rätt att själva utfärda de exekutionstitlar som krävs för att få rätt att verkställa fordringarna. Detta förfarande med utfärdande av exekutionstitlar är snabbare, enklare och mindre kostsamt än ett rättsligt förfarande för att kräva in fordringar. Det ger dessutom olägenheter för användarna genom att dessa saknar möjligheter att väcka talan och begära en rättslig prövning innan exekutionstiteln utfärdas, eller att det är mycket svårt att få till stånd en sådan prövning.
- 26 För det fjärde strider lagen om radio och tv-avgifter, särskilt 2 och 3 §§ i densamma, mot informationsfriheten som den kommer till uttryck i artikel 11 i stadgan och artikel 10 i Europakonventionen. Radio och tv-avgiften kan lätt ses som ett hinder för att få tillgång till all form av information som sänds via satellit, kabel eller mobiltelefonnätet. Enskilda är skyldiga att betala radio och tv-avgift även om de faktiskt inte tar del av de offentliga programföretagens utbud.
- 27 För det femte strider radio och tv-avgiften enligt den hänskjutande domstolen mot etableringsfriheten. Den åsidosätter även likabehandlingsprincipen och innebär en diskriminering av kvinnor. Vad gäller det sistnämnda har den hänskjutande domstolen angett att avgiften ska betalas per bostad, oberoende av hur många personer som ingår i hushållet, med följderna att det belopp som ska betalas per myndig person varierar beroende på hushållets storlek. Ensamstående föräldrar, huvudsakligen kvinnor, missgynnas i förhållande till vuxna som delar hushåll.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade Landgericht Tübingen (Regionala domstolen i Tübingen) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
1. Är [lagen om radio- och tv-avgift] oförenlig med unionsrätten, eftersom den avgift som enligt denna lag sedan den 1 januari 2013 i princip villkorslöst ska tas ut av alla vuxna som bor i den tyska delstaten Baden- Württemberg till förmån för programföretagen SWR och ZDF utgör stöd som strider mot unionsrätten och uteslutande gynnar dessa public service-kanaler i förhållande till privata programföretag? Ska artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF tolkas på så sätt att lagen om radio- och tv-avgift skulle ha krävt kommissionens godkännande och är ogiltig eftersom kommissionen inte har gett sitt godkännande?
 - 2) Ska artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF tolkas på så sätt att de omfattar den bestämmelse i lagen om radio- och tv-avgift enligt vilken i princip en avgift till förmån enbart för public service-kanaler villkorslöst ska tas ut av alla vuxna som bor i delstaten Baden-Württemberg, med anledning av att det i denna avgift ingår stöd som strider mot unionsrätten för att tekniskt utestänga programföretag i EU-länder, eftersom avgifterna används för att upprätta en

konkurrerande överföringsväg (DVB-T 2-monopol) som inte får användas av utländska programföretag? Ska artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF tolkas på så sätt att de omfattar inte bara direkta bidrag, utan också andra ekonomiskt relevanta privilegier (befogenhet att utfärda en exekutionstitel, befogenhet att agera både som affärsföretag och som myndighet och fördelaktigare villkor för beräkning av skulder)?

- 3) Är det förenligt med likabehandlingsprincipen och förbudet mot privilegierande stöd om ett tyskt offentligt programföretag som är organiserat som en myndighet, men samtidigt konkurrerar med privata programföretag på reklammarknaden, med stöd av en nationell lag för delstaten Baden-Württemberg gynnas i förhållande till dessa privata programföretag genom att det inte såsom privata konkurrenter måste låta fastställa sina fordringar gentemot tittare i en allmän domstol innan dessa kan verkställas, utan själv utan att vända sig till domstol får utfärda exekutionstitlar som på samma sätt ger rätt till verkställighet?
4. Är det förenligt med artikel 10 i Europakonventionen och artikel 11 i stadgan ... att en medlemsstat i en nationell lag för delstaten Baden Württemberg föreskriver att ett programföretag som är organiserat som en myndighet, för att finansiera just detta företag, får kräva en avgift vid fara av vite av alla vuxna som bor inom täckningsområdet, oberoende av om de över huvud taget äger en mottagare eller bara tittar på andra kanaler, närmare bestämt utländska kanaler eller andra privata kanaler?
5. Är [lagen om radio- och tv-avgift], särskilt 2 och 3 §§ däri, förenlig med den unionsrättsliga likabehandlingsprincipen och förbudet mot diskriminering om den avgift som alla myndiga invånare villkorslöst ska betala för att finansiera ett public serviceföretag per person blir många gånger högre för en ensamstående förälder än vad en person som delar bostad har att betala? Ska [rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster] tolkas på så sätt att också den omtvistade avgiften omfattas och att indirekt diskriminering föreligger när kvinnor faktiskt till 90 procent får betala ett högre belopp?
6. Är [lagen om radio- och tv-avgift], särskilt 2 och 3 §§ däri, förenlig med den unionsrättsliga likabehandlingsprincipen och förbudet mot diskriminering om den avgift som alla myndiga invånare villkorslöst ska betala för att finansiera en public service-kanal är dubbelt så hög för personer som av yrkesskäl behöver en andra bostad än för andra yrkesarbetande?
7. Är [lagen om radio- och tv-avgift] särskilt 2 och 3 §§ däri, förenlig med den unionsrättsliga likabehandlingsprincipen och förbudet mot diskriminering samt den unionsrättsliga etableringsfriheten om den avgift som alla myndiga invånare villkorslöst ska betala för att finansiera ett public serviceföretag för personer är organiserad på så sätt att en tysk med samma möjligheter att ta emot kanalen alldeles innanför gränsen till grannlandet inom EU ska betala en avgift enbart beroende på var han eller hon är bosatt, medan en tysk på andra sidan gränsen inte behöver betala avgift, och den utländska EU-medborgaren som av yrkesskäl måste etablera sig på andra sidan en inre gräns i EU också ska betala en avgift, men inte en EU -medborgare alldeles innanför gränsen, även om ingen av dem är intresserad av att ta emot det tyska programföretagets kanaler?"

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

- 29 SWR har gjort gällande att den hänskjutande domstolen, som består av en ensamdomare, enligt relevant nationell processrätt skulle ha hänskjutit målen till en kollegial sammansättning inom samma domstol med följd att ensamdomaren inte har behörighet att hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF.

- 30 Det är härvidlag tillräckligt att ange att enligt artikel 267 andra stycket FEUF får, när en fråga som kan bli föremål för begäran om förhandsavgörande uppkommer vid en nationell domstol, denna domstol, om den bedömer att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande.
- 31 Det ska påpekas att samarbetet mellan domstolen och de nationella domstolarna som anges i artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde kräver att den nationella domstolen fritt, och vid den tidpunkt under förfarandet som den domstolen anser vara lämplig, kan begära att domstolen meddelar förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 32 Det ankommer inte heller på domstolen att kontrollera huruvida beslutet om hänskjutande antagit i enlighet med nationella processrättsliga bestämmelser (beslut av den 6 september 2018, Di Girolamo, C-472/17, ej publicerat, EU:C:2018:684, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 33 De argument som framförts av SWR avseende ett påstått åsidosättande av nationella processrättsliga regler kan således inte utgöra hinder för att den hänskjutande domstolen begär ett förhandsavgörande med stöd av artikel 267 FEUF.
- 34 Härav följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida frågorna kan tas upp till sakprövning

- 35 SWR och den tyska regeringen har gjort gällande att den tolkning av unionsrätten som begärts av den hänskjutande domstolen, vad gäller flertalet frågor saknar samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisterna de nationella målen och att de är hypotetiska. Det är endast frågorna om de offentliga programföretagens fördelar med avseende på verkställighet som är relevanta.
- 36 EU-domstolen erinrar om att det inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som har införts genom artikel 267 FEUF uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 37 Domstolen kan likväl inte avgöra en fråga som en nationell domstol har ställt, då det är uppenbart att den tolkning av en unionsrättslig regel som den nationella domstolen har begärt inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 31 januari 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, punkt 53).
- 38 Det ska erinras om att det krävs att den nationella domstolen noggrant iakttar kraven avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande vilka uttryckligen anges i artikel 94 i EU-domstolens rättegångsregler, vilka den nationella domstolen förväntas känna till, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen (dom av

den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 27). Dessa krav återfinns också i domstolens rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande (EUT C 257, 2018, s. 1).

- 39 Såsom föreskrivs i artikel 94 c i rättegångsreglerna ska begäran om förhandsavgörande innehålla en redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av vissa unionsbestämmelser, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan unionsbestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet. Såsom likaledes föreskrivs i artikel 94 a i rättegångsreglerna ska begäran om förhandsavgörande i vart fall innehålla en redogörelse för de faktauppgifter som ligger till grund för frågorna. Detta krav är enligt domstolens praxis av särskild betydelse på konkurrensområdet, som kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden (dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkterna 28 och 29).
- 40 Den hänskjutande domstolen har i förevarande fall med sin första och sin tredje fråga sökt vägledning vad gäller tolkningen av artiklarna 107 och 108 FEUF, för att fastställa huruvida den ändring som gjordes av finansieringen av tyska radio och tv-utsändningar genom lagen om radio och tv-avgift skulle ha anmälts till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF och om artiklarna 107 och 108 FEUF utgör hinder för en sådan ordning.
- 41 I motsats till vad SWR och den tyska regeringen har gjort gällande utesluter inte den omständigheten att de nationella målen avser uppbörd av radio och tv-avgifter att den nationella domstolen kan behöva tolka och tillämpa begreppet statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, i synnerhet för att fastställa om denna avgift skulle ha varit föremål för det förfarande för förhandskontroll som avses i artikel 108.3 FEUF eller ej, och i förekommande fall, kontrollera huruvida medlemsstaten uppfyllt denna skyldighet.
- 42 Det följer nämligen av att artikel 108.3 FEUF har direkt effekt att nationella domstolar ska garantera enskilda att samtliga följer av ett åsidosättande beaktas fullt ut i enlighet med nationell rätt, vad gäller såväl giltigheten av en genomförandebestämmelse som återkrav av finansiellt stöd som getts i strid med nämnda bestämmelse eller eventuella tillfälliga åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, EU:C:1996:285, punkterna 39 och 40, dom av den 16 april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, punkt 52 och dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkterna 23 och 24).
- 43 Domstolen är vidare behörig att ge den nationella domstolen fullständig vägledning angående unionsrättens tolkning, för att den ska kunna avgöra om en nationell åtgärd är förenlig med unionsrätten i det mål den har att avgöra. På området för statligt stöd kan EU-domstolen tillhandahålla den nationella domstolen sådana uppgifter om tolkningen som gör det möjligt för den nationella domstolen att avgöra huruvida en nationell åtgärd ska kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i unionsrätten (dom av den 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punkt 24) eller, i förekommande fall, om åtgärden utgör befintligt stöd eller nytt stöd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, punkt 60).
- 44 Mot bakgrund av föremålet för tvisterna i de nationella målen är följaktligen de första tre frågorna inte uppenbart irrelevanta, eftersom de avser tolkningen av artiklarna 107 och 108 FEUF.
- 45 Med den första delen av den andra frågan önskar den hänskjutande domstolen närmare bestämt få klarhet i huruvida den aktuella radio och tv-avgiften är förenlig med artiklarna 107 och 108 FEUF, eftersom denna avgift ger vid handen att det föreligger statligt stöd med syftet att inrätta ett sändningssystem enligt DVB-T 2-normen, vilket inte kan användas av programföretag i andra medlemsstater i unionen.

- 46 Beslutet om hänskjutande innehåller emellertid inte de uppgifter om de rättsliga och faktiska omständigheter som krävs för att domstolen ska kunna ge ett användbart svar i detta avseende. Den hänskjutande domstolen har visserligen angett att radio och tv-avgiften gjort det möjligt att finansiera detta system enbart till nytta för tyska programföretag. Den har emellertid inte preciserat villkoren för finansieringen av systemet i fråga och inte heller varför andra programföretag inte kunde använda systemet.
- 47 Den första delen av den andra frågan kan därför inte tas upp till prövning. Den första, andra och tredje frågan kan i övrigt tas upp till prövning.
- 48 För det andra har den hänskjutande domstolen ställt den fjärde till sjunde frågan för att EU-domstolen ska tolka yttrande- och informationsfriheten i artikel 11 i stadgan och artikel 10 i Europakonventionen, bestämmelserna i direktiv 2004/113, principerna om likabehandling, icke-diskriminering och etableringsfrihet.
- 49 Den hänskjutande domstolen har emellertid inte gett någon förklaring till sambandet mellan de unionsrättsliga bestämmelser som avses i frågorna och de nationella målen. Den har i synnerhet inte gett några konkreta uppgifter om att de aktuella personerna i de nationella målen skulle finnas i en av de situationer som avses i dessa frågor.
- 50 Det ska även erinras om att EU-domstolens uppgift rörande en begäran om förhandsavgörande enligt dess fasta praxis är att bidra till den faktiska lösningen av en tvist som rör unionsrätten och inte att uttala sig om allmänna eller hypotetiska frågor (dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige och Watson m.fl., C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970, punkt 130).
- 51 Följaktligen kan den fjärde till och med sjunde frågan inte prövas.
- 52 Av det anförda följer att endast den första frågan, den andra frågans andra del och den tredje frågan kan prövas.

Prövning i sak

Den första frågan

- 53 I likhet med vad generaladvokaten har angett i punkt 45 i sitt förslag till avgörande är det ostridigt mellan parterna att antagandet av lagen om radio och tv-avgift innebar en ändring av ett befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999.
- 54 Under dessa omständigheter ska den första frågan förstås på så sätt att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 1 c i förordning nr 659/1999 ska tolkas så, att en ändring i systemet för finansiering av offentliga radio och tv-utsändningar i en medlemsstat, såsom den i det nationella målet, som innebär att en radio och tv-licensavgift som betalas på grund av innehav av tv-mottagare ersätts av en radio och tv-avgift som bland annat ska betalas av den som innehar en bostad eller ett driftställe, utgör en ändring av ett befintligt stöd som ska anmälas till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF.
- 55 1 artikel 4.1 i förordning (EG) nr 794/2004 anges att för det ändamål, som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999 ska en ändring av befintligt stöd förstås som alla ändringar, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den inre marknaden. I artikel 4.1 andra meningen i sistnämnda förordning anges att "[e]n ökning av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning med upp till 20 % skall dock inte betraktas som en ändring av befintligt stöd".

- 56 För att tillhandahålla den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska det således fastställas huruvida lagen om radio och tv-avgift, genom att den avgiftsgrundande omständigheten för avgiften för att finansiera public service-sändningar i Tyskland har ändrats, när det föreskrivs att avgiften inte längre ska betalas med anledning av innehav av en tv-mottagare utan, bland annat med anledning av innehav av en bostad, utgör en ändring av ett befintligt stöd i den mening som avses i de i föregående punkt angivna bestämmelserna.
- 57 Vad frågan slutligen avser är att fastställa om lagen om radio och tv-avgift medförde en betydande ändring av det befintliga stöd som avsågs i beslutet av den 24 april 2007 eller om denna lag endast medförde en enbart formell eller administrativ ändring som inte kunde påverka stödets förenlighet med den inre marknaden.
- 58 I likhet med vad SWR, den tyska regeringen och den svenska regeringen samt kommissionen har anfört i sina yttranden till domstolen och enligt vad som framgår av bland annat handlingarna i målet, begränsar sig ersättandet av radio och tv-licensen med radio och tv-avgiften till en ändring av det befintliga stöd som var föremål för beslutet av den 24 april 2007, vilken inte kan anses vara betydande.
- 59 Ändringen av den avgiftsgrundande omständigheten har nämligen inte påverkat grunderna för finansieringen av public service-sändningar i Tyskland, såsom de bedömdes i beslutet av den 24 april 2007.
- 60 Det är således för det första utrett att lagen om radio och tv-avgift inte ändrade syftet med systemet för finansiering av public service-sändningar i Tyskland. Syftet med radio och tv-avgiften, liksom den radio och tv-licens som den ersatt, förblir att finansiera public service-sändningar.
- 61 För det andra är det även utrett att kretsen av stödmottagare enligt detta system är identisk med vad som gällde för den tidigare ordningen.
- 62 För det tredje framgår det inte av vad som avhandlats vid domstolen att lagen om radio och tv-avgift har ändrat det public serviceuppdrag som anförtrotts de offentliga programföretagen eller verksamheten hos dessa programföretag som kan få del av radio och tv-avgiften.
- 63 Lagen om radio och tv-avgift har för det fjärde ändrat den avgiftsgrundande omständigheten för den aktuella avgiften.
- 64 Såsom bland annat SWR, den tyska regeringen och kommissionen har påpekat, syftar den i det nationella målet aktuella ändringen huvudsakligen till att förenkla villkoren för uppbörd av radio och tv-avgiften mot bakgrund av en utveckling av den teknik som gör det möjligt att ta emot de offentliga programföretagens sändningar.
- 65 Vidare och i likhet med vad den tyska regeringen och kommissionen har gjort gällande i sina yttranden samt vad generaladvokaten har angett i punkt 55 i sitt förslag till avgörande, har ersättandet av licensavgifterna med radio och tv-avgiften inte lett till en betydande ökning av de offentliga programföretagens intäkter för att täcka kostnaderna för det public serviceuppdrag som anförtrotts dem.
- 66 Under dessa omständigheter har det mot bakgrund av handlingarna i målet inte visats att lagen om radio och tv-avgift medfört en betydande ändring av systemet för finansiering av public servicesändningar i Tyskland som skulle innebära en skyldighet att med stöd av artikel 108.3 FEUF anmäla den till kommissionen.

67 Av det anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande: artikel 1 c i förordning nr 659/1999 ska tolkas så, att en ändring i finansieringen av offentliga radio och tv-utsändningar i en medlemsstat, såsom den i det nationella målet, som innebär att en radio och tv-licensavgift som betalas på grund av innehav av tv-mottagare ersätts av en radio och tv-avgift som bland annat ska betalas av den som innehar en bostad eller ett driftställe, inte utgör en ändring av ett befintligt stöd som ska anmälas till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF.

Den andra frågans andra del och den tredje tolkningsfrågan

68 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågans andra del och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 107 och 108 FEUF ska tolkas så att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken ett offentligt programföretag genom undantag från vad som gäller i allmänhet ges befogenhet att självt tvångsvis kräva in obetalda fordringar avseende radio och tv-avgiften.

69 I likhet med vad SWR och den tyska regeringen har påpekat i sina yttranden till domstolen, har de myndighetsbefogenheter vad gäller uppbörd av radio och tv-licensen som de offentliga programföretagen getts, beaktats av kommissionen vid dess undersökning av finansieringen av public service inom ramen för beslutet av den 24 april 2007. Mot bakgrund av detta beslut ska dessa befogenheter, som avser uppbörd av dessa licensavgifter, anses utgöra en integrerad del av det befintliga stöd som denna avgift utgör.

70 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 87 i sitt förslag till avgörande, ändrar lagen om radio och tv-avgift inte dessa befogenheter.

71 Lagen om radio och tv-avgift kan under dessa omständigheter inte påverka den bedömning som gjordes av kommissionen i beslutet av den 24 april 2007, med avseende på dessa befogenheter.

72 I likhet med vad kommissionen har angett i sina skriftliga yttranden och vad generaladvokaten har påpekat i punkt 84 i sitt förslag till avgörande, är de befogenheter som de offentliga programföretagen har vad gäller uppbörd av radio och tv-licensen en integrerad del av deras public serviceuppdrag.

73 Följaktligen ska den andra frågans andra del och den tredje frågan besvaras enligt följande: Artiklarna 107 och 108 FEUF ska tolkas så att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken ett offentligt programföretag genom undantag från vad som gäller i allmänhet ges befogenhet att självt tvångsvis kräva in obetalda fordringar avseende radio och tv-avgiften.

Rättegångskostnader

74 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 1 c i rådets förordning nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] ska tolkas så, att en ändring i systemet för finansiering av offentliga radio och tv-utsändningar i en medlemsstat, såsom den i det nationella målet, som innebär att en radio och tv-licensavgift som betalas på grund av innehav av tv-mottagare ersätts av**

en radio och tv-avgift som bland annat ska betalas av den som innehar en bostad eller ett driftställe, inte utgör en ändring av ett befintligt stöd som ska anmälas till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF.

- 2) Artiklarna 107 och 108 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken ett offentligt programföretag genom undantag från vad som gäller i allmänhet ges befogenhet att självt tvångsvis kräva in obetalda fordringar avseende radio och tv-avgiften.**

Underskrifter