

Cauza C-411/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

5 iulie 2021

Instanța de trimitere:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugalia)

Data deciziei de trimitere:

10 martie 2021

Recurent:

Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P.

Intimată:

NOWO Communications, S.A.

Obiectul procedurii principale

Recurs declarat împotriva hotărârii pronunțate în primă instanță de Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada [Tribunalul Administrativ și Fiscal din Almada, Portugalia, denumit în continuare „TAF din Almada”], prin care această instanță a statuat că taxa pe abonament pentru accesul la servicii de programe de televiziune pe teritoriul național, pe care operatorii de servicii de televiziune cu abonament trebuie să o achite către Instituto do Cinema e do Audiovisual, este contrară liberei prestări a serviciilor prevăzute la articolul 56 TFUE.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Veniturile provenite din colectarea unei taxe pe abonament de la operatorii de televiziune cu abonament care operează pe teritoriul național sunt utilizate pentru a finanța dezvoltarea, promovarea și difuzarea operelor cinematografice și audiovizuale portugheze.

Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă faptul că această finanțare conduce la scăderea costurilor producțiilor cinematografice și audiovizuale

naționale și, în consecință, favorizează achiziționarea producțiilor respective în detrimentul celor din alte state membre dă naștere unei discriminări indirecte a prestării transfrontaliere a acestor servicii, încălcând astfel libera prestare a serviciilor prevăzută la articolul 56 TFUE.

Întrebările preliminare

„1) Articolul 10 alineatul 2 din Legea nr. 55/2012 din 6 septembrie 2012, în cazul în care este interpretat în sensul că taxa pe care o prevede este destinată exclusiv finanțării promovării și a difuzării operelor cinematografice și audiovizuale portugheze, poate da naștere unei discriminări indirecte a prestării de servicii între statele membre în raport cu prestarea internă a acestora, prin faptul că face mai dificilă prestarea de servicii între statele membre decât prestarea de servicii pur internă într-un stat membru, încălcând astfel dispozițiile articolului 56 TFUE?

2) Răspunsul la prima întrebare preliminară poate fi influențat de faptul că în alte state membre ale Uniunii Europene există regimuri identice sau similare cu cel prevăzut de Legea nr. 55/2012?”

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 56 TFUE

Dispozițiile de drept național invocate

Legea nr. 55/2012 – Principii ale acțiunii statului în cadrul promovării, dezvoltării și protecției artei cinematografice și a activităților cinematografice și audiovizuale) (*Diário da República* nr. 173/2012, seria I din 6 septembrie 2012)

În conformitate cu articolul 2 litera p) din Legea nr. 55/2012, intitulat „Definiții”:

„În scopul aplicării prezentei legi și a normelor sale de aplicare:

p) «operator de servicii de televiziune cu abonament» înseamnă orice persoană juridică care oferă acces pe teritoriul național la servicii de programe de televiziune, prin orice platformă, dispozitiv sau tehnologie, în temeiul unei obligații contractuale care face obiectul unui abonament sau al unei alte forme de autorizare individuală prealabilă care implică o plată de către utilizatorul final pentru prestarea serviciului, indiferent dacă acesta este furnizat în mod individual sau ca parte dintr-un pachet care conține alte servicii de comunicații electronice, independent de tipul de echipament utilizat pentru a beneficia de servicii, inclusiv în cazul în care oferta comercială globală lasă să se înțeleagă că serviciul de televiziune este furnizat cu titlu gratuit.”

Articolul 3 din Legea nr. 55/2012, intitulat „Principii și obiective”, are următorul cuprins:

„1 – În ceea ce privește aspectele reglementate de prezenta lege, statul se ghidează după următoarele principii:

- a) sprijinirea creării, a producției, a distribuției, a prezentării, a difuzării și a promovării operelor cinematografice și audiovizuale ca instrumente de exprimare a diversității culturale, de afirmare a identității naționale, de promovare a limbii și de consolidare a imaginii Portugaliei în lume, în special în ceea ce privește consolidarea relațiilor cu țările a căror limbă oficială este limba portugheză;
- b) protecția și promovarea artei cinematografice și, în special, a noilor talente și a primelor opere;
- c) adoptarea de măsuri și de programe de ajutor menite să promoveze dezvoltarea structurii antreprenoriale și a pieței operelor cinematografice și audiovizuale, în conformitate cu principiile transparenței și imparțialității, concurenței, libertății de creație și de exprimare și diversității culturale;
- d) promovarea interacțiunii cu actorii din sectoarele cinematografic și audiovizual, al comunicării sociale, al educației și al telecomunicațiilor;
- e) promovarea și conservarea pe termen lung a patrimoniului cinematografic și audiovizual prin măsuri care garantează conservarea acestuia.

2 – În ceea ce privește aspectele reglementate de prezenta lege, statul urmărește următoarele obiective:

- a) promovarea creării, a producției, a distribuției, a prezentării, a difuzării și a editării operelor cinematografice și audiovizuale naționale, în special prin intermediul unor măsuri de sprijin și de stimulare;
- b) promovarea calității, a diversității culturale, a singularității artistice și a viabilității economice a operelor cinematografice și audiovizuale, în special prin acordarea de ajutoare, pentru ca creatorii lor să obțină o largă difuzare și rentabilitate a acestora;
- c) promovarea apărării drepturilor autorilor și producătorilor de opere cinematografice și audiovizuale, precum și a drepturilor artiștilor, ale interpreților și ale producătorilor operelor respective;
- d) promovarea limbii și a culturii portugheze;
- e) promovarea interacțiunii sectorului producției independente cu sectoarele de prezentare, distribuție, difuzare sau punere la dispoziție a operelor cinematografice și audiovizuale;

- f) încurajarea coproduției internaționale, prin încheierea de acorduri bilaterale de reciprocitate și de convenții internaționale;
- g) intensificarea cooperării cu țările a căror limbă oficială este limba portugheză;
- h) contribuția la consolidarea structurii antreprenoriale din sectoarele cinematografic și audiovizual prin crearea de stimulente și de alte măsuri de sprijin și, în special, prin promovarea investițiilor în întreprinderile mici și mijlocii naționale, cu scopul de a crea valoare și locuri de muncă;
- i) facilitarea prezentării, a difuzării, a promovării, a diseminării și a exploatarei economice a operelor cinematografice și audiovizuale naționale;
- j) contribuția la internaționalizarea operelor cinematografice și audiovizuale, precum și la recunoașterea națională și internațională a creatorilor, a producătorilor, a artiștilor interpreți și a echipelor tehnice ale acestora;
- k) contribuția la formarea publicului, în special prin sprijinirea festivalurilor de film, a cluburilor de film, a difuzării în cinematografele municipale și a asociațiilor culturale care promovează activitatea cinematografică și, în special, prin promovarea formării de bază în domeniul cinematografiei în instituțiile de învățământ;
- l) promovarea conservării patrimoniului cinematografic și audiovizual național existent în Portugalia, precum și punerea sa în valoare și prezentarea permanentă a acestuia către public;
- m) promovarea adoptării de măsuri prin care se garantează accesul persoanelor cu handicap la operele cinematografice și audiovizuale;
- n) contribuția la dezvoltarea educației artistice și a formării profesionale în sectoarele cinematografic și audiovizual.

3 – În ceea ce privește aspectele reglementate de prezenta lege, statul are următoarele atribuții:

- a) să definească și să publice anual declarația privind prioritățile de sprijinire a industriei cinematografice și audiovizuale, pe baza unei viziuni strategice privind investițiile în activitățile cinematografice și audiovizuale și în funcție de nevoile de finanțare și de resursele financiare existente;
- b) să asigure punerea în aplicare riguroasă și transparentă a politicii de sprijinire a industriei cinematografice și audiovizuale;
- c) să asigure participarea creatorilor și a profesioniștilor din industrie, precum și a întreprinderilor care desfășoară activități cinematografice și

audiovizuale, în definirea priorităților și în punerea în aplicare a măsurilor de sprijin;

- d) să promoveze și să contribuie la prezentarea publică a operelor subvenționate de stat.

4 – Statul sprijină cinematografia europeană respectând normele de drept internațional în vigoare, în special pe cele stabilite în cadrul Uniunii Europene (UE), în Convenția europeană privind coproducțiile cinematografice, în Convenția UNESCO privind diversitatea culturală și în tratatele internaționale privind proprietatea intelectuală.

5 – Ajutoarele și măsurile prevăzute de prezenta lege sunt compatibile cu schemele de ajutor și de stimulare consacrate de normele de drept internațional și comunitar care obligă statul portughez.”

Articolul 8 din Legea nr. 55/2012, intitulat „Beneficiari”, prevede la alineatul 3:

„Distribuitorii și exploatanții pot obține ajutoare, în conformitate cu dispozițiile decretului-lege adoptat în aplicarea prezentei legi, în scopul distribuirii și al prezentării operelor naționale, a operelor europene și a operelor cinematografice mai puțin cunoscute”.

Articolul 10 alineatul 2 din legea menționată, intitulat „Taxe”, prevede următoarele:

„Operatorii de servicii de televiziune cu abonament sunt obligați la plata unei taxe anuale de 2 (euro) pentru fiecare abonament la serviciile de televiziune.”

Articolul 18 alineatele 1 și 3 din Legea nr. 55/2012, intitulat „Accesul la piețele de distribuție, de prezentare și de difuzare”, are următorul conținut:

„1 – Statul adoptă măsuri de sprijinire a distribuției, a prezentării și a promovării operelor cinematografice pe piața națională și internațională, în special prin acordarea de stimulente pentru prezentarea de opere cinematografice naționale, cu precădere a celor subvenționate, sau de opere europene în cinematografele municipale, precum și prin introducerea de măsuri de favorizare a parteneriatelor între producătorii și distribuitorii naționali.

[...]

3 – Statul adoptă măsuri de sprijinire a operatorilor de cinematografe care au un program majoritar sau regulat de opere cinematografice naționale și europene, inclusiv filme de lungmetraj, documentare, scurtmetraje și filme de animație, și care își desfășoară activitatea în circuite de prezentare alternative.”

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Prin scrisoarea din 9 august 2013, Instituto do Cinema e do Audiovisual a solicitat societății NOWO Communications, S.A., denumită anterior Cabovisão-Televisão por Cabo, S.A., să plătească suma de 886 042,50 euro, aferentă taxei anuale datorate de operatorii de televiziune cu abonament.
- 2 La 27 august 2013, Instituto do Cinema e do Audiovisual a emis o somație de plată în valoare de 886 042,50 euro, corespunzătoare taxei stabilite, care a fost transmisă societății menționate de către Serviço de Finanças de Palmela (Autoritatea fiscală din Palmela, Portugalia).
- 3 La 2 octombrie 2013, societatea NOWO Communications, S.A. a formulat un recurs grațios împotriva deciziei de impunere în cauză și a solicitat de asemenea o garanție bancară pentru a obține suspendarea procedurii de executare silită.
- 4 Prin scrisoarea din 27 mai 2014, a fost notificată decizia de respingere a recursului grațios, decizie care a fost ulterior atacată în fața TAF din Almada.
- 5 Prin hotărârea din 29 noiembrie 2018, TAF din Almada a admis în totalitate acțiunea respectivă și a anulat decizia de impunere a taxei pe abonament, pentru motivul că aceasta era contrară liberei prestări a serviciilor și articolului 56 TFUE.
- 6 Instanța de trimitere trebuie să se pronunțe acum cu privire la recursul declarat de Instituto do Cinema e do Audiovisual împotriva hotărârii respective.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 7 Instituto do Cinema e do Audiovisual (denumit în continuare „recurentul”) susține că taxa pe abonament este compatibilă cu dreptul Uniunii și că, prin urmare, nu încalcă dispozițiile articolului 56 TFUE.
- 8 Acesta arată că, astfel, având în vedere că taxa în litigiu se referă exclusiv la accesul la serviciile de programe de televiziune furnizate pe teritoriul național și este datorată de toți operatorii de servicii de televiziune cu abonament care își desfășoară activitatea pe acest teritoriu, toate elementele activității de furnizare de servicii de televiziune cu abonament sunt limitate la teritoriul național.
- 9 Cu toate acestea, în hotărârea atacată, TAF din Almada a considerat că perceperea taxei constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor care nu afectează numai societatea NOWO Communications, S.A. (denumită în continuare „intimata”), ci și prestatorii de servicii legate de producția cinematografică și audiovizuală străină.
- 10 Recurentul susține că, chiar dacă s-ar considera că intimata poate invoca în mod legitim nelegalitatea taxei pe abonament ca urmare a unei pretinse discriminări indirecte a prestării de servicii de către alte entități care nu sunt părți în litigiu,

existența unei restricții privind libera prestare a acestor servicii nu a fost dovedită nici din această perspectivă.

- 11 Potrivit recurentului, este eronat să se presupună că taxa pe abonament este destinată finanțării exclusiv a promovării și a difuzării operelor cinematografice portugheze, în condițiile în care, în realitate, Legea nr. 55/2012 și legislația de punere în aplicare ulterioară prevăd de asemenea acordarea de sprijin pentru producția, distribuția, prezentarea, promovarea și difuzarea operelor europene.
- 12 Chiar dacă s-ar considera că veniturile obținute sunt destinate finanțării în principal a operelor naționale, nu s-ar putea concluziona, pe baza unei simple analize a respectivului regim juridic, că repartizarea acestor venituri are sau poate avea ca efect împiedicarea prestării de servicii între statele membre.
- 13 Existența unei astfel de restricții ar putea fi constatată doar dacă s-ar putea concluziona că repartizarea veniturilor favorizează achiziționarea de opere cinematografice și audiovizuale portugheze în detrimentul operelor europene și face mai dificilă prestarea de servicii între statele membre decât prestarea de servicii pur internă într-un stat membru. Or, potrivit recurentului, nu există nicio dovadă că operatorii de servicii de televiziune tind să favorizeze achiziționarea de opere naționale în detrimentul operelor europene numai ca urmare a finanțării și a sprijinului de care beneficiază operele naționale, astfel încât concluzia respectivă nu este în niciun caz susținută de o analiză funcțională detaliată și exhaustivă, care, în mod evident, nu reiese din dosarul cauzei și nu a fost depusă de intimată.
- 14 De asemenea, nu s-a demonstrat că repartizarea taxei în discuție îngreunează accesul la piața „operelor străine” prin împiedicarea schimburilor intracomunitare, în condițiile în care o eventuală restricție privind libera prestare a serviciilor ar presupune, în orice caz, ca alocarea taxei în discuție să poată, dacă este cazul, să afecteze sau să descurajeze în mod semnificativ prestarea de servicii transfrontaliere privind „operele străine”. Astfel, nu există nicio restricție privind libera prestare a serviciilor în legătură cu operele europene care ar putea să împiedice, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile acestor prestatori de servicii stabiliți în alte state membre.
- 15 Pe de altă parte, având în vedere că vizează serviciile furnizate pe teritoriul național de operatorii de servicii de televiziune cu abonament, taxa în discuție nu afectează în mod obiectiv nicio „producție străină” și nici prestatorii de servicii legate de producția de conținuturi cinematografice și audiovizuale europene.
- 16 Potrivit recurentului, în alte state membre, în special în Germania, în Franța, în Polonia și în Republica Cehă, există de asemenea taxe similare celei în discuție în litigiul principal, care se aplică serviciilor de televiziune cu abonament. Cu toate acestea, în hotărârea atacată s-a constatat caracterul nelegal al sprijinului acordat industriei cinematografice și audiovizuale naționale, fiind ignorate complet ajutoarele de care beneficiază aceste activități în majoritatea statelor membre.

- 17 În plus, în anul 2008, Comisia Europeană a aprobat mai multe scheme de ajutor pentru producția de filme, precum schema de ajutor pentru filmul maghiar, stimulentele fiscale acordate pentru producția de filme italiene și schema de ajutor pentru filmul finlandez și pentru filmul german. În acest sens, în Uniunea Europeană există un stimulent real pentru producția audiovizuală de către statelor membre, care contribuie la diversitatea și la bogăția culturii europene.
- 18 Pe de altă parte, potrivit recurentului, în hotărârea atacată ar fi trebuit să se analizeze dacă sprijinul acordat producției cinematografice și audiovizuale constituie o măsură de ajutor în sensul articolului 107 TFUE. Astfel, în cazul în care este vorba despre o măsură de ajutor, trebuie să se țină seama de faptul că Comisia Europeană și jurisprudența Curții nu se opun schemelor de ajutor pentru producția cinematografică și de televiziune, rezultate din finanțarea prin taxe parafiscale și de faptul că există o posibilitate specifică de derogare de la principiul incompatibilității generale în ceea ce privește ajutoarele acordate de statele membre pentru promovarea culturii, cu condiția ca aceasta să nu afecteze condițiile schimburilor comerciale și ale concurenței în Uniunea Europeană în mod contrar interesului comun.
- 19 Pe de altă parte, potrivit recurentului, în ceea ce privește o eventuală obligație de notificare a Comisiei și de obținere a autorizației corespunzătoare, din Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 16 iunie 2014 rezultă că ajutoarele pentru cultură și pentru conservarea patrimoniului sunt compatibile cu piața internă și nu fac obiectul unei notificări prealabile obligatorii către Comisie.
- 20 La rândul său, intimata susține că articolul 3 din Legea nr. 55/2012 permite să se concluzioneze că ajutoarele acordate de recurent beneficiarilor săi sunt destinate, în ultimă instanță, promovării operelor cinematografice și audiovizuale naționale, a limbii portugheze și a identității naționale. Pentru acest motiv, prin finanțarea activităților de care vor beneficia numai prestatorii de servicii naționali, taxa pe abonament constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor în Uniunea Europeană, favorizând achiziționarea de opere cinematografice și audiovizuale portugheze în detrimentul celor care provin din alte state membre.
- 21 Astfel, potrivit intimatei, taxa pe abonament discriminează în mod indirect operatorii de servicii de televiziune cu abonament care includ în oferta lor opere cinematografice și audiovizuale străine, rămânând în același timp obligați să finanțeze producția portugheză, la fel cum discriminează producția cinematografică și audiovizuală din celelalte state membre.
- 22 În plus, în opinia intimatei, restricția menționată nu este justificată nici de motive de ordine publică, de siguranță și de sănătate publică nici de orice alt motiv legitim legat de configurarea și de protecția sistemului fiscal național, în special de cele legate de coerența regimului fiscal, de menținerea unei repartizări echitabile a suveranității fiscale între state sau de combaterea evaziunii fiscale.

- 23 În ceea ce privește proporționalitatea, intimata susține că taxa în discuție nu reprezintă un instrument adecvat pentru atingerea obiectivului urmărit și că există alte măsuri care restrâng într-o măsură mai mică libera prestare a serviciilor și comerțul transfrontalier de opere cinematografice și de conținuturi audiovizuale. Pe de altă parte, taxa pe abonament este de asemenea disproporționată în sens strict, deoarece depășește cu mult posibilele beneficii ale activității cinematografice și audiovizuale naționale. Aceste beneficii ar fi exact aceleași dacă fondurile ar fi obținute din taxele generale, fără a se impune o sarcină selectivă operatorilor de servicii de televiziune cu abonament.
- 24 Intimata susține de asemenea că regimurile similare din alte state membre nu sunt în niciun fel comparabile cu regimul în discuție în litigiul principal, nici în ceea ce privește natura lor, nici în ceea ce privește baza de impozitare sau măcar modul de calcul al acestora.
- 25 În sfârșit, potrivit intimatei, prin faptul că, la finalul motivelor de recurs, a invocat normele privind ajutoarele de stat, recurentul recunoaște că reglementarea națională urmărește în realitate să favorizeze activitățile cinematografice și audiovizuale naționale.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 26 În primul rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, în prezenta cauză, există elemente transfrontaliere care, având în vedere activitățile desfășurate de intimată, justifică dreptul acesteia de a invoca dispozițiile TFUE referitoare la libera prestare a serviciilor.
- 27 În cazul unui răspuns afirmativ, ar fi necesar să se stabilească, pe de o parte, dacă taxa în discuție este, în sine, incompatibilă cu dreptul Uniunii Europene și, pe de altă parte, dacă această incompatibilitate trebuie analizată din perspectiva repartizării veniturilor provenite din taxa pe abonament în favoarea promovării și a protejării artei cinematografice și a activităților cinematografice și audiovizuale naționale.
- 28 Din hotărârea pronunțată de TAF din Almada, cu care instanța de trimitere este de acord, rezultă în mod clar că s-a considerat că repartizarea veniturilor provenite din taxa pe abonament face ca producția națională să fie mai ieftină decât cea străină, dând astfel naștere unei discriminări indirecte a prestării transfrontaliere a acestor servicii, întrucât are scopul de a finanța exclusiv promovarea și difuzarea operelor portugheze.
- 29 În hotărârea respectivă, reprodusă parțial de instanța de trimitere, s-a arătat că operatorii de televiziune finanțează producătorii operelor respective prin intermediul unui transfer de resurse private. Taxa pe abonament este datorată indiferent de profiturile realizate de operatori, astfel încât caracterul său autonom, în raport cu taxa de difuzare, se explică prin modelul de afaceri al acestora din urmă.

- 30 Având în vedere că serviciile operatorilor respectivi se obțin prin abonare, aceste canale de televiziune renunță adesea la difuzarea de publicitate comercială și, prin urmare, taxa de difuzare prevăzută de asemenea de Legea nr. 55/2012 nu li se aplică. Or, în timp ce taxa de difuzare este calculată pe o bază *ad valorem*, taxa pe abonament se referă doar la numărul de abonați ai fiecărui operator.
- 31 De aici rezultă că baza de impozitare a taxei pe abonament nu are nicio legătură cu beneficiul efectiv al producției cinematografice și audiovizuale naționale pe care taxa respectivă urmărește să o finanțeze. Nu se contestă beneficiul efectiv al conținuturilor naționale și nici măcar nu sunt excluși de la plată operatorii care comercializează servicii de televiziune străine, fie cu caracter principal, fie în regim de exclusivitate. Taxa se bazează pe principiul potrivit căruia operatorii beneficiază, într-o măsură mai mare sau mai mică, de conținuturile naționale produse, care sunt subvenționate de stat.
- 32 Instanța de trimitere se referă de asemenea, din perspectivă teleologică, la expunerea de motive a Propunerii de lege nr. 69/XII, care a dat naștere Legii nr. 55/2012, conform căreia taxa în discuție are drept scop instituirea unei scheme de ajutor pentru industria cinematografică și audiovizuală portugheză cu o bază solidă în materie de venituri.
- 33 Întrucât răspunsul la întrebare nu este evident și există îndoieli serioase cu privire la aspectul dacă interpretarea articolului 10 alineatul 2 din Legea nr. 55/2012 încalcă articolul 56 TFUE, Supremo Tribunal Administrativo [Curtea Supremă Administrativă] a decis să sesizeze Curtea cu o cerere de decizie preliminară.