

Predmet C-411/21

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

5. srpnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugal)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

10. ožujka 2021.

Žalitelj:

Instituto do Cinema e do Audiovisual, I. P.

Druga stranka u postupku:

NOWO Communications, S. A.

Predmet glavnog postupka

Žalba protiv presude koju je u prvom stupnju donio Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada (Upravni i porezni sud u Almadi, Portugal), kojom je navedeni sud proglasio protivnom slobodi pružanja usluga iz članka 56. UFEU-a pristojbu za pretplatu koja se odnosi na pristup uslugama televizijskog programa na državnom području, koju operatori televizijskih usluga uz pretplatu trebaju platiti Institutu do Cinema e do Audiovisual (Institut za kinematografiju i audiovizualna djela, Portugal).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Prihodi od naplate pristojbe za pretplatu operatorima televizijskih usluga uz pretplatu koji djeluju na državnom području upotrebljavaju se za financiranje razvoja, promicanja i distribucije portugalskih filmova i ostalih audiovizualnih djela.

Sud koji je uputio zahtjev traži da se razjasni dovodi li činjenica da to financiranje smanjuje cijenu nacionalnih filmskih i audiovizualnih produkcija pa stoga

pogoduje stjecanju navedenih produkcija u odnosu na produkcije drugih država članica do neizravne diskriminacije prekograničnog pružanja tih usluga, čime se povređuje sloboda pružanja usluga iz članka 56. UFEU-a.

Prethodna pitanja

„1. Može li članak 10. stavak 2. Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro (Zakon br. 55/2012 od 6. rujna), ako ga se tumači na način da se njime predviđena pristojba upotrebljava isključivo za financiranje promicanja i distribucije portugalskih filmova i ostalih audiovizualnih djela, dovesti do neizravne diskriminacije pružanja usluga između država članica u odnosu na odgovarajuće nacionalno pružanje usluga, time što više otežava pružanje usluga između država članica nego pružanje usluga isključivo unutar jedne države članice, čime se povređuju odredbe članka 56. UFEU-a?

2. Može li odgovor na prvo prethodno pitanje izmijeniti činjenica da u drugim državama članicama Europske unije postoje sustavi koji su istovjetni ili slični sustavu koji je predviđen Zakonom br. 55/2012?”

Navedene odredbe prava Unije

Članak 56. UFEU-a

Navedene odredbe nacionalnog prava

Lei n.º 55/2012 – Princípios de ação do Estado no quadro do fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais (Zakon br. 55/2012: Načela postupanja države u okviru promicanja, razvoja i zaštite filmske umjetnosti te filmskih i audiovizualnih djelatnosti) (*Diário da República* br. 173/2012, svezak I. od 6. rujna 2012.)

U skladu s člankom 2. točkom (p) Zakona br. 55/2012, naslovljenim „Definições”:

„Za potrebe primjene ovog zakona i njegovih provedbenih pravila primjenjuju se sljedeće definicije:

- (p) „operator televizijskih usluga uz pretplatu”: svaka pravna osoba koja na državnom području omogućava pristup uslugama televizijskih programa, putem bilo koje platforme, uređaja ili tehnologije, na temelju ugovorne obveze koja podliježe pretplati ili drugom obliku prethodnog pojedinačnog ovlaštenja koje podrazumijeva da krajnji korisnik plaća pružanje usluge, bilo da se ona pruža pojedinačno ili kao dio paketa koji obuhvaća i druge usluge elektroničke komunikacije, neovisno o vrsti opreme za korištenje uslugama, čak i ako sveukupna poslovna ponuda upućuje na to da se televizijska usluga pruža besplatno.”

Članak 3. Zakona br. 55/2012, naslovljen „Načela i ciljevi”, glasi kako slijedi:

„1. – U području pitanja uređenih ovim zakonom, država se mora pridržavati sljedećih načela:

- (a) potpora stvaranju, produkciji, distribuciji, prikazivanju, emitiranju i promicanju filmova i ostalih audiovizualnih djela kao instrumentima za izražavanje kulturne raznolikosti, potvrdu nacionalnog identiteta, promicanje jezika i osnaživanje slike Portugala u svijetu, osobito u pogledu jačanja odnosa sa zemljama u kojima je portugalski službeni jezik;
- (b) zaštita i promicanje filmske umjetnosti, a osobito novih talenata i prvih djela;
- (c) donošenje mjera i programa potpora radi promicanja razvoja poduzetničke strukture i tržišta filmova i ostalih audiovizualnih djela u skladu s načelima transparentnosti i nepristranosti, tržišnog natjecanja, slobode stvaranja i izražavanja te kulturne raznolikosti;
- (d) promicanje interakcije sa predstavnicima filmskog i audiovizualnog sektora te sektora društvene komunikacije, obrazovanja i telekomunikacija;
- (e) dugoročno promicanje i očuvanje filmske i audiovizualne baštine mjerama koje jamče njezinu zaštitu.

2. – U području pitanja uređenih ovim zakonom, država nastoji ostvariti sljedeće ciljeve:

- (a) promicati stvaranje, produkciju, distribuciju, prikazivanje, emitiranje i objavljivanje nacionalnih filmova i ostalih audiovizualnih djela, osobito mjerama potpore i poticaja;
- (b) promicati kvalitetu, kulturnu raznolikost, umjetničku jedinstvenost i gospodarsku održivost filmova i ostalih audiovizualnih djela, osobito dodjelom potpora, kako bi se njihovim stvarateljima omogućila široka distribucija i isplativost tih djela;
- (c) promicati zaštitu prava autora i producenata filmova i ostalih audiovizualnih djela, kao i prava umjetnika izvođača navedenih djela;
- (d) promicati portugalski jezik i kulturu;
- (e) promicati međudjelovanje sektora neovisne produkcije sa sektorima prikazivanja, distribucije, emitiranja ili stavljanja na raspolaganje filmova i ostalih audiovizualnih djela;
- (f) promicati međunarodnu koprodukciju sklapanjem dvostranih uzajamnih sporazuma i međunarodnih konvencija;

- (g) jačati suradnju sa zemljama u kojima je portugalski službeni jezik;
- (h) pridonijeti osnaživanju poduzetničke strukture filmskog i audiovizualnog sektora stvaranjem poticaja i drugih mjera potpore, a osobito promicanjem ulaganja u mala i srednja nacionalna poduzeća, radi stvaranja vrijednosti i radnih mjesta;
- (i) poticati prikazivanje, emitiranje, promicanje, objavljivanje i gospodarsko iskorištavanje nacionalnih filmova i ostalih audiovizualnih djela;
- (j) pridonijeti internacionalizaciji filmova i ostalih audiovizualnih djela, kao i nacionalnom i međunarodnom priznanju njihovih stvaratelja, producenata, umjetnika izvođača i stručnih timova;
- (k) pridonijeti stvaranju publike pružanjem potpore za filmske festivale, filmske klubove, prikazivanje u gradskim kinima te za kulturne udruge za promicanje filmske djelatnosti, a osobito promicanjem osnovne filmske izobrazbe u obrazovnim ustanovama;
- (l) promicati očuvanje postojeće portugalske nacionalne filmske i audiovizualne baštine, kao i njezino uvažavanje i trajno prikazivanje za javnost;
- (m) promicati donošenje mjera koje osobama s posebnim potrebama jamče pristup filmovima i ostalim audiovizualnim djelima;
- (n) pridonijeti razvoju umjetničkog obrazovanja i strukovnog osposobljavanja u filmskom i audiovizualnom sektoru.

3. – U području pitanja uređenih ovim zakonom, država mora:

- (a) utvrditi i godišnje objavljivati izjavu o prioritetnim potporama filmskoj i audiovizualnoj industriji, uzimajući u obzir stratešku viziju ulaganja u filmske i audiovizualne djelatnosti te ovisno o potrebama financiranja i postojećim financijskim sredstvima;
- (b) jamčiti strogu i transparentnu primjenu politike potpora za filmsku i audiovizualnu industriju;
- (c) jamčiti sudjelovanje stvaratelja i stručnjaka iz industrije, kao i poduzeća koje se bave kinematografskim i audiovizualnim djelatnostima, u utvrđivanju prioriteta i primjeni mjera potpore;
- (d) promicati i pridonositi javnom prikazivanju djela koja subvencionira država.

4. – Država će podržati europski film poštujući važeća pravila međunarodnog prava, osobito ona utvrđena u okviru Europske unije (EU), Europske konvencije o filmskoj koprodukciji, UNESCO-ve konvencije o kulturnoj raznolikosti i međunarodnih ugovora koji se odnose na intelektualno vlasništvo.

5. – Potpore i mjere predviđene ovim zakonom spojive su s programima potpora i poticaja sadržanima u pravilima međunarodnog prava i prava Zajednice, obvezujućima za Portugalsku Državu.”

U stavku 3. članka 8. Zakona br. 55/2012, naslovljenog „Korisnici”, propisuje se:

„Distributeri i prikazivači mogu dobiti potpore u skladu s Uredbom sa zakonskom snagom koja se donese radi provedbe ovog zakona u svrhu distribucije i prikazivanja nacionalnih, europskih i manje raširenih filmova.”

Člankom 10. stavkom 2. navedenog zakona, naslovljenim „Naknade”, utvrđeno je:

„Operatori televizijskih usluga uz pretplatu obvezni su snositi trošak godišnje pristojbe od dva (eura) po svakoj pretplati za pristup televizijskim uslugama.”

Stavci 1. i 3. članka 18. Zakona br. 55/2012, naslovljenog „Pristup tržištima distribucije, prikazivanja i širenja”, glasi kako slijedi:

„1. – Država će donijeti mjere potpore za distribuciju, prikazivanje i promidžbu filmova na nacionalnim i međunarodnim tržištima, posebno poticajima za prikazivanje nacionalnih filmova, osobito onih subvencioniranih, ili europskih filmova u gradskim kinima, te donošenjem mjera koje olakšavaju povezivanje nacionalnih producenata i distributera.

[...]

3. – Država će donijeti mjere potpore za kinoprikazivače s većinskim ili uobičajenim programom nacionalnih i europskih filmova, uključujući dugometražne, dokumentarne, kratkometražne i animirane filmove, i koji svoju djelatnost obavljaju u alternativnim prostorima za prikazivanje.”

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Institut za kinematografiju i audiovizualna djela dopisom od 9. kolovoza 2013. od društva NOWO Communications, S. A., ranijeg naziva Cabovisão-Televisão por Cabo, S. A., zatražio je plaćanje iznosa od 886 042,50 eura na ime godišnje pristojbe za pretplate koju plaćaju operatori televizijskih usluga.
- 2 Institut za kinematografiju i audiovizualna djela je 27. kolovoza 2013. izdao zahtjev za plaćanje obračunane pristojbe u iznosu od 886 042,50 eura, koji je navedenom društvu uputio Serviço de Finanças de Palmela (Porezni ured u Palmeli, Portugal).
- 3 Društvo NOWO Communications, S. A. podnijelo je 2. listopada 2013. remonstrativni pravni lijek protiv predmetnog obračuna te je također zatražilo bankarsku garanciju radi obustave postupka prisilne naplate.

- 4 Dopisom od 27. svibnja 2014. obaviješteno je o odluci o odbijanju remonstrativnog pravnog lijeka, koja je kasnije pobijana pred Tribunalom Administrativo e Fiscal de Almada (Upravni i porezni sud u Almadi).
- 5 Presudom od 29. studenoga 2018. Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada (Upravni i porezni sud u Almadi) prihvatio je žalbu u cijelosti i poništio obračun pristojbe za pretplatu jer je smatrao da se protivi slobodi pružanja usluga i članku 56. UFEU-a.
- 6 Sud koji je uputio zahtjev sada treba odlučiti o žalbi koju je Institut za kinematografiju i audiovizualna djela podnio protiv navedene presude.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 Institut za kinematografiju i audiovizualna djela (u daljnjem tekstu: žalitelj) tvrdi da je pristojba za pretplatu usklađena s pravom Unije pa stoga ne povređuje odredbe članka 56. UFEU-a.
- 8 Naime, tvrdi da se cjelokupna djelatnost pružanja televizijske usluge na pretplatu obavlja samo na državnom području, jer se sporna pristojba odnosi isključivo na pristup uslugama televizijskih programa koje se pružaju na državnom području i da je plaćaju svi operatori televizijskih usluga na pretplatu koji posluju na tom području.
- 9 Međutim, Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada (Upravni i porezni sud u Almadi) je u pobijanoj presudi utvrdio da se obračunom naknade ograničava sloboda pružanja usluga ne samo društvu NOWO Communications, S. A. (u daljnjem tekstu: druga stranka u postupku), nego i pružateljima usluga povezanih s inozemnom filmskom i audiovizualnom produkcijom.
- 10 Žalitelj tvrdi da, čak i ako se smatra da se druga stranka u postupku opravdano može pozvati na nezakonitost pristojbe za pretplatu zbog navodne neizravne diskriminacije usluga koje pružaju drugi subjekti koji nisu stranke u postupku, s tog gledišta nije dokazano postojanje bilo kakvog ograničenja slobode pružanja tih usluga.
- 11 Prema žaliteljevu mišljenju, pogrešna je pretpostavka da se pristojba za pretplatu upotrebljava isključivo za financiranje promicanja i emitiranja portugalskih filmova kada se, zapravo, Zakonom br. 55/2012 i kasnijim provedbenim propisima također predviđa potpora produkciji, distribuciji, prikazivanju, promicanju i emitiranju europskih djela.
- 12 Čak i kad bi se smatralo da se ostvareni prihod uglavnom upotrebljava za financiranje nacionalnih djela, na temelju jednostavne analize navedenog pravnog sustava ne bi bilo moguće zaključiti da se namjenom tih prihoda otežava ili može otežavati pružanje usluga između država članica.

- 13 Postojanje takvog ograničenja moglo bi se utvrditi samo kad bi se moglo zaključiti da se namjenom prihoda pogoduje stjecanju portugalskih filmova i ostalih audiovizualnih djela na štetu europskih filmova te više otežava pružanje usluga između država članica nego pružanje usluga isključivo unutar jedne države članice. Stoga, prema žaliteljevu mišljenju, ne postoji nikakav dokaz da su operatori televizijskih usluga skloniji dati prednost kupnji nacionalnih djela na štetu europskih djela isključivo zbog financiranja i potpore koju ostvaruju nacionalna djela, tako da se navedeni zaključak ni u kojem slučaju ne temelji na iscrpnoj i sveobuhvatnoj funkcionalnoj analizi, koja očito ne proizlazi iz spisa predmeta niti ju je druga stranka u postupku priložila.
- 14 Nije dokazano ni da se upotrebom predmetnog davanja narušava pristup tržištu „stranih djela” onemogućavanjem trgovine unutar Zajednice, tako da bi moguće ograničenje slobode pružanja usluga u svakom slučaju zahtijevalo da utjecaj predmetne pristojbe može, ovisno o slučaju, znatno narušiti ili obeshrabrati pružanje prekograničnih usluga povezanih sa „stranim djelima”. Stoga, ne postoji nikakvo ograničenje slobode pružanja usluga povezanih s europskim djelima koje može spriječiti, otežati ili učiniti djelatnosti tih pružatelja usluga sa sjedištem u drugim državama članicama manje privlačnima.
- 15 Suprotno tomu, s obzirom na to da se odnosi na usluge koje operatori televizijskih usluga uz pretplatu pružaju na državnom području, sporna pristojba objektivno ne ugrožava nijednu „stranu produkciju” ni pružatelje usluga povezanih s produkcijom europskih filmskih i ostalih audiovizualnih sadržaja.
- 16 Prema žaliteljevu mišljenju, u drugim državama članicama, osobito u Njemačkoj, Francuskoj, Poljskoj i Češkoj Republici, također postoje porezi slični onome o kojem je riječ u glavnom postupku, koji se primjenjuju na televizijske usluge uz pretplatu. Međutim, pobijanom presudom odlučeno je o nezakonitosti potpore dodijeljene nacionalnoj filmskoj i audiovizualnoj industriji, u potpunosti zanemarujući potpore koje te djelatnosti ostvaruju u većini država članica.
- 17 Osim toga, Europska komisija je 2008. odobrila nekoliko programa potpora za kinematografiju, među ostalim, program potpora za mađarsku kinematografiju, porezne poticaje za talijansku filmsku produkciju i programe potpora za finsku i njemačku kinematografiju. U tom smislu, u Europskoj uniji doista se potiče audiovizualna produkcija država članica koja pridonosi raznolikosti i bogatstvu europske kulture.
- 18 Nadalje, prema žaliteljevu mišljenju, u pobijanoj presudi trebalo je analizirati je li potpora za filmsku i audiovizualnu produkciju mjera potpore u smislu članka 107. UFEU-a. Naime, ako je riječ o mjeri potpore, treba uzeti u obzir činjenicu da se Europska komisija i sudska praksa Suda ne protive programima potpora za filmsku i televizijsku produkciju, na temelju financiranja parafiskalnim nametima, te da postoji konkretna mogućnost odstupanja od općeg načela nespojivosti u pogledu potpora koje države članice dodjeljuju radi promicanja kulture, pod

uvjetom da to ne utječe na trgovinske uvjete i uvjete tržišnog natjecanja u Uniji, na način koji je protivan zajedničkom interesu.

- 19 Osim toga, prema žaliteljevu mišljenju, u pogledu moguće obveze obavješćivanja Komisije i dobivanja odgovarajućeg odobrenja, iz Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014 od 16. lipnja 2014. proizlazi da su potpore za kulturu i očuvanje baštine spojive s unutarnjim tržištem i ne podliježu obveznoj prethodnoj prijavi Komisiji.
- 20 Druga stranka u postupku pak tvrdi da se iz članka 3. Zakona br. 55/2012 može zaključiti da je krajnja svrha potpora koje je žalitelj dodijelio svojim korisnicima promicanje nacionalnih filmova i ostalih audiovizualnih djela, portugalskog jezika i nacionalnog identiteta. Iz tog razloga, financiranjem djelatnosti kojima će se okoristiti samo nacionalni pružatelji usluga, pristojba za pretplatu predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga u Europskoj uniji, dajući prednost kupnji portugalskih filmova i ostalih audiovizualnih djela na štetu djela iz drugih država članica.
- 21 Stoga, prema mišljenju druge stranke u postupku, pristojba za pretplatu neizravno diskriminira operatore televizijskih usluga uz pretplatu koji su u svoju ponudu uvrstili strane filmove i ostala audiovizualna djela jer su i dalje obvezni financirati portugalsku produkciju, kao što diskriminira i samu filmsku i audiovizualnu produkciju ostalih država članica.
- 22 Osim toga, prema mišljenju druge stranke u postupku, navedeno ograničenje nije opravdano razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja niti bilo kojim drugim legitimnim razlogom koji se odnosi na strukturu i zaštitu nacionalnog poreznog sustava, osobito ne razlozima dosljednosti poreznog sustava, očuvanja pravedne raspodjele porezne suverenosti među državama ili borbom protiv izbjegavanja poreza.
- 23 U pogledu proporcionalnosti, druga stranka u postupku tvrdi da sporna pristojba ne predstavlja odgovarajući instrument za postizanje željenog cilja te da postoje druge mjere koje manje štete slobodi pružanja usluga i prekograničnoj trgovini filmovima i audiovizualnim sadržajem. Suprotno tomu, pristojba za pretplatu također je neproporcionalna u strogom smislu jer itekako nadilazi moguće koristi nacionalne filmske i audiovizualne djelatnosti. Te bi koristi bile u potpunosti jednake da se sredstva osiguravaju općim porezima a da se pritom operatorima televizijskih usluga uz pretplatu ne nalaže selektivno opterećenje.
- 24 Druga stranka u postupku također tvrdi da se slični programi u drugim državama članicama ni na koji način ne mogu usporediti s onim o kojem je riječ u glavnom postupku, ni u pogledu njegove prirode ni porezne osnovice ili načina izračuna.
- 25 Naposljetku, prema mišljenju druge stranke u postupku, na kraju obrazloženja svoje žalbe, na temelju pravila o državnim potporama, žalitelj priznaje da se nacionalnim propisima stvarno nastoji poticati nacionalne filmske i audiovizualne djelatnosti.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 26 Sud koji je uputio zahtjev želi najprije saznati postoje li u ovom predmetu prekogranični elementi koji opravdavaju pravo druge stranke u postupku, uzimajući u obzir djelatnosti koje obavlja, da se pozove na odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodu pružanja usluga.
- 27 U slučaju potvrdnog odgovora, s jedne strane, potrebno je razjasniti je li sporna pristojba uopće u skladu s pravu Europske unije i, s druge strane, treba li se ta neusklađenost analizirati s obzirom na utjecaj prihoda od pristojbe za pretplatu na promicanje i zaštitu filmske umjetnosti te nacionalne filmske i audiovizualne djelatnosti.
- 28 Iz presude Tribunala Administrativo e Fiscal de Almada (Upravni i porezni sud u Almadi), s kojom se slaže i sud koji je uputio zahtjev, jasno proizlazi da se smatralo da je upotrebom prihoda od pristojbe za pretplatu nacionalna produkcija jeftinija u usporedbi sa stranom produkcijom, zbog čega dolazi do neizravne diskriminacije prekograničnog pružanja tih usluga jer se njima isključivo financiraju promicanje i prikazivanje portugalskih djela.
- 29 U navedenoj se odluci, koju je djelomično ponovio sud koji je uputio zahtjev, naglasilo da televizijski operatori financiraju producente takvih djela prijenosom privatnih sredstava. Naknadu za pretplatu operatori plaćaju neovisno o dobiti koju ostvare, tako da se njezina autonomna priroda, u odnosu na pristojbu za emitiranje, objašnjava poslovnim modelom potonjih operatora.
- 30 S obzirom na to da se usluge tih operatora dobivaju pretplatom, ti televizijski kanali često odustaju od emitiranja komercijalnih oglasa pa se na njih ne primjenjuje pristojba za emitiranje koja se također predviđa Zakonom br. 55/2012. Stoga, dok se pristojba za emitiranje obračunava na *ad valorem* osnovi, pristojba za pretplatu odnosi se samo na broj pretplatnika svakog operatora.
- 31 Iz toga proizlazi da je porezna osnovica pristojbe za pretplatu u potpunosti nepovezana sa stvarnom koristi nacionalne filmske i audiovizualne produkcije koju se nastoji financirati tom pristojbom. Stvarna korist nacionalnog sadržaja ne dovodi se u pitanje, a iz plaćanja nisu isključeni ni operatori koji na tržište stavljaju usluge stranih televizija, većim dijelom ili samo njih. Pristojba se temelji na načelu da operatori u većoj ili manjoj mjeri imaju koristi od produciranih nacionalnih sadržaja i da država daje subvencije.
- 32 Sud koji je uputio zahtjev također upućuje, s teleološkog stajališta, na obrazloženje Proposte de Lei n.º 69/XII (Prijedlog zakona br. 69/XII), na temelju kojeg je donesen Zakon br. 55/2012, u kojem se navodi da je cilj predmetne pristojbe uspostaviti sustav potpore za portugalsku filmsku i audiovizualnu industriju sa čvrstim temeljima u pogledu prihoda.
- 33 S obzirom na to da odgovor na pitanje nije očit i postoje ozbiljne dvojbe u pogledu toga povređuje li se tumačenjem članka 10. stavka 2. Zakona 55/2012

članak 56. UFEU-a, Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal) odlučio je Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

RADNI DOKUMENT