

## Věc C-411/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

5. července 2021

**Předkládající soud:**

Supremo Tribunal Administrativo (Portugalsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

10. března 2021

**Účastník řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatel):**

Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P.

**Odpůrkyně v řízení o kasačním opravném prostředku:**

NOWO Communications, S.A.

**Předmět původního řízení**

Opravný prostředek podaný proti rozsudku, který vydal v prvním stupni Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada (správní a finanční soud v Almadě, Portugalsko, dále jen „TAF de Almada“) a kterým zmíněný soud rozhodl, že poplatek za předplatné pro přístup ke službám televizního vysílání v tuzemsku, který jsou poskytovatelé služeb předplaceného televizního vysílání povinni platit Instituto do Cinema e do Audiovisual (Ústav pro filmovou a audiovizuální tvorbu, Portugalsko), je v rozporu s volným pohybem služeb, který je stanoven v článku 56 SFEU.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Výnosy z vybírání poplatku za předplatné od poskytovatelů služeb předplaceného televizního vysílání, kteří působí v tuzemsku, jsou určeny k financování rozvoje, propagace a šíření portugalských filmových a audiovizuálních děl.

Předkládající soud žádá, aby bylo určeno, zda okolnost, že toto financování snižuje cenu vnitrostátní filmové a audiovizuální produkce a usnadňuje tak

pořizování této produkce v porovnání s produkcí z jiných členských států, vede k nepřímé diskriminaci přeshraničního poskytování těchto služeb a narušuje tím volný pohyb služeb, který je stanoven v článku 56 SFEU.

### **Předběžné otázky**

„1) Může čl. 10 odst. 2 Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro (zákon č. 55/2012 ze dne 6. září 2012), je-li vykládán v tom smyslu, že poplatek, který je v něm stanoven, má sloužit výlučně k financování propagace a šíření portugalských filmových a audiovizuálních děl, vést k nepřímé diskriminaci poskytování služeb mezi členskými státy ve vztahu ke srovnatelnému vnitrostátnímu poskytování služeb, protože ztěžuje poskytování služeb mezi členskými státy v porovnání s čistě vnitrostátním poskytováním služeb v členském státě, a být tak v rozporu s ustanoveními článku 56 SFEU?

2) Může okolnost, že v jiných členských státech Evropské unie existují režimy shodné s režimem stanoveným zákonem č. 55/2012 nebo podobné tomuto režimu, změnit odpověď na první předběžnou otázku?“

### **Dovolávaná ustanovení unijního práva**

Článek 56 SFEU

### **Dovolávaná ustanovení vnitrostátního práva**

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 (zákon č. 55/2012 – Zásady jednání státu při podpoře, rozvoji a ochraně filmového umění a filmových a audiovizuálních činností) (*Diário da República* č. 173/2012, řada I ze dne 6. září 2012)

Článek 2 písm. p) zákona č. 55/2012, který je nadepsán „Definição“, stanoví:

„Pro účely použití tohoto zákona a jeho prováděcích ustanovení se:

p) „poskytovatelem služeb předplaceného televizního vysílání“ rozumí jakákoli osoba poskytující v tuzemsku přístup ke službám televizního vysílání, a to prostřednictvím jakékoli platformy, zařízení či technologie, na základě smluvní povinnosti podléhající předplacení nebo jiné formě předběžného individuálního povolení, u níž se předpokládá, že koncový uživatel zaplatí poplatek za poskytování služby bez ohledu na to, zda je tato služba poskytována individuálně nebo jakožto součást balíčku, který zahrnuje i jiné služby elektronických komunikací, bez ohledu na druh zařízení užívaného pro čerpání služeb, včetně případu, kdy z celkové obchodní nabídky vyplývá, že daná služba televizního vysílání je poskytována bezplatně“.

Článek 3 zákona č. 55/2012, který je nadepsán „Zásady a cíle“, zní následovně:

„1 – V souvislosti s otázkami upravenými tímto zákonem je stát povinen se řídit těmito zásadami:

- a) podpora tvorby, produkce, distribuce, promítání, šíření a propagace filmových a audiovizuálních děl jakožto nástrojů pro vyjádření kulturní rozmanitosti, potvrzení národní identity, podpory jazyka a zvýšení povědomí o Portugalsku ve světě, zvláště pokud jde o posílení vztahů se zeměmi, v nichž je portugalština úředním jazykem;
- b) ochrana a propagace filmového umění, zejména nových talentů a prvotin;
- c) přijímání opatření a podpůrných programů určených k posílení rozvoje podnikatelské struktury a trhu s filmovými a audiovizuálními díly v souladu se zásadami transparentnosti a nestrannosti, hospodářské soutěže, svobody tvorby a vyjadřování a kulturní rozmanitosti;
- d) podpora součinnosti se subjekty působícími ve filmovém a audiovizuálním odvětví, jakož i v oblasti sociální komunikace, vzdělávání a telekomunikací;
- e) propagace a dlouhodobé uchování filmového a audiovizuálního dědictví zaváděním opatření zaručujících jejich ochranu.

2 – V souvislosti s otázkami upravenými tímto zákonem sleduje stát tyto cíle:

- a) podpora tvorby, produkce, distribuce, promítání, šíření a vydávání tuzemských filmových a audiovizuálních děl, zejména prostřednictvím podpor a pobídek;
- b) podpora kvality, kulturní rozmanitosti, umělecké jedinečnosti a hospodářské životaschopnosti filmových a audiovizuálních děl, zejména prostřednictvím poskytování podpor, s jejichž přispěním dosáhnou tvůrci těchto děl jejich rozsáhlého šíření a výnosnosti;
- c) podpora ochrany práv autorů a producentů filmových a audiovizuálních děl, jakož i práv umělců a výkonných umělců zaměřených na tato díla;
- d) podpora portugalského jazyka a portugalské kultury;
- e) podpora vzájemné součinnosti mezi odvětvím nezávislé produkce a odvětvími zaměřenými na promítání, distribuci, šíření či zpřístupňování filmových a audiovizuálních děl;
- f) podpora mezinárodní koprodukce prostřednictvím uzavírání dvoustranných dohod o reciprocitě a mezinárodních smluv;
- g) posílení spolupráce se zeměmi, v nichž je portugalština úředním jazykem;

- h) posílení podnikatelské struktury ve filmovém a audiovizuálním odvětví vytvářením pobídek a dalších podpor, zvláště prostřednictvím podpory investic do vnitrostátních malých a středních podniků, s cílem vytvářet hodnotu a zaměstnanost;
- i) podpora promítání, šíření, propagace, zpřístupňování a hospodářského využívání tuzemských filmových a audiovizuálních děl;
- j) podpora mezinárodního rozšíření filmových a audiovizuálních děl, jakož i domácího a mezinárodního uznání jejich tvůrců, producentů, výkonných umělců a odborných týmů;
- k) podpora formování diváctva, zvláště poskytováním pomoci filmovým festivalům, filmovým klubům, městským či obecním promítacím prostorám a kulturním sdružením zajišťujícím propagaci filmové tvorby, a zejména podporou základního filmového vzdělávání ve školách;
- l) podpora zachování národního filmového a audiovizuálního dědictví existujícího v Portugalsku, jakož i jeho zhodnocování a trvalého zpřístupňování veřejnosti;
- m) podpora přijímání opatření, jež zaručují přístup znevýhodněných osob k filmovým a audiovizuálním dílům;
- n) podpora rozvoje uměleckého vzdělávání a odborné přípravy ve filmovém a audiovizuálním odvětví.

3 – V souvislosti s otázkami upravenými tímto zákonem je stát povinen:

- a) definovat a každoročně zveřejňovat prohlášení o prioritách v oblasti podpor poskytovaných filmovému a audiovizuálnímu průmyslu s ohledem na strategický záměr týkající se investic do filmových a audiovizuálních činností a v závislosti na potřebách financování a na stávajících finančních zdrojích;
- b) zaručit striktní a transparentní uplatňování politiky zaměřené na podporu filmového a audiovizuálního průmyslu;
- c) zaručit účast tvůrců a odborníků z tohoto průmyslového odvětví, jakož i podniků zabývajících se filmovými a audiovizuálními činnostmi, při určování priorit a při zavádění podpor;
- d) podporovat zpřístupňování děl finančně podporovaných státem veřejnosti a napomáhat tomuto zpřístupňování.

4 – Stát bude podporovat evropskou filmovou tvorbu v souladu s platnými mezinárodními právními předpisy, zvláště předpisy stanovenými v rámci

Evropské unie (EU), Evropské úmluvy o filmové koprodukcii, úmluvy UNESCO o kulturní rozmanitosti a mezinárodních smluv týkajících se duševního vlastnictví.

5 – Podpory a opatření, jež stanoví tento zákon, jsou slučitelné s režimy podpor a pobídek stanovených mezinárodními právními předpisy, jakož i právními předpisy Společenství, jimiž je portugalský stát vázán.“

Článek 8 zákona č. 55/2012, který nese nadpis „Příjemci“, stanoví v odstavci 3 toto:

„Distributoři a provozovatelé promítacích sálů mohou v souladu s ustanoveními obsaženými v nařízení s mocí zákona přijatého k provedení tohoto zákona čerpat podpory s cílem zajistit distribuci a promítání tuzemských a evropských děl, jakož i méně rozšířených filmových děl.“

Článek 10 odst. 2 zmíněného zákona, který je nadepsán „Poplatky“, stanoví:

„Poskytovatelé služeb předplaceného televizního vysílání jsou povinni zaplatit roční poplatek ve výši 2 (eur) za každé předplacení přístupu ke službám televizního vysílání zajišťovaného zmíněnými poskytovateli.“

Článek 18 odst. 1 a 3 zákona č. 55/2012, jehož nadpis zní „Přístup k trhům v oblasti distribuce, promítání a šíření“, má následující znění:

„1 – Stát přijme opatření na podporu distribuce, promítání a propagace filmových děl na tuzemském a mezinárodním trhu, zejména prostřednictvím pobídek zaměřených na promítání tuzemských filmových děl, zvláště děl finančně podpořených, nebo evropských děl v prostorách, jejichž vlastníky jsou města či obce, a prostřednictvím opatření podporujících sdružování tuzemských producentů a distributorů.

[...]

3 – Stát přijme opatření na podporu provozovatelů kinosálů, kteří do svého programu zařazují převážně či obvykle tuzemská a evropská filmová díla, včetně dlouhometrážních, dokumentárních, krátkometrážních a animovaných filmů, a kteří provozují svou činnost v alternativních promítacích prostorách.“

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 Dopisem ze dne 9. srpna 2013 vyzval Instituto do Cinema e do Audiovisual společnost NOWO Communications, S.A., dříve Cabovisão-Televisão por Cabo, S.A., k zaplacení částky 886 042,50 eura odpovídající ročnímu poplatku, který musí odvádět poskytovatelé předplaceného televizního vysílání.
- 2 Dne 27. srpna 2013 vystavil Instituto do Cinema e do Audiovisual platební výměr na částku 886 042,50 eura odpovídající výši vyměřeného poplatku, který uvedené

společnosti předal Serviço de Finanças de Palmela (daňový úřad v Palmele, Portugalsko).

- 3 Dne 2. října 2013 podala společnost NOWO Communications, S.A., proti dotčenému výměru fakultativní opravný prostředek „reclamação graciosa“, přičemž požádala o bankovní záruku za účelem zastavení daňového exekučního řízení.
- 4 Dopisem ze dne 27. května 2014 bylo oznámeno rozhodnutí o zamítnutí fakultativního opravného prostředku „reclamação graciosa“, které bylo následně napadeno žalobou k TAF de Almada.
- 5 TAF de Almada této žalobě vyhověl v plném rozsahu rozsudkem ze dne 29. listopadu 2018, kterým zrušil výměr poplatku za předplatné, neboť měl za to, že je v rozporu s volným pohybem služeb a s článkem 56 SFEU.
- 6 Předkládající soud nyní musí rozhodnout o opravném prostředku, který proti výše uvedenému rozsudku podal Instituto do Cinema e do Audiovisual.

#### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 7 Instituto do Cinema e do Audiovisual (dále jen „navrhovatel“) tvrdí, že poplatek za předplatné je slučitelný s unijním právem, a tudíž není v rozporu s článkem 56 SFEU.
- 8 Tvrdí, že sporný poplatek se týká výlučně přístupu ke službám vysílání televizních programů poskytovaným v tuzemsku a že je ukládán všem poskytovatelům služeb předplaceného televizního vysílání, kteří na tomto území působí, a že jsou tudíž všechny prvky činnosti spočívající v poskytování služeb předplaceného televizního vysílání omezeny pouze na tuzemsko.
- 9 TAF de Almada dospěl nicméně v napadeném rozsudku k závěru, že vyměření poplatku představuje omezení volného pohybu služeb, a to již nikoli ve vztahu ke společnosti NOWO Communications, S.A. (dále jen „odpůrkyně“), nýbrž ve vztahu k poskytovatelům služeb spojených se zahraniční filmovou a audiovizuální produkcí.
- 10 Navrhovatel tvrdí, že i kdyby se mělo za to, že se odpůrkyně může právem dovolávat protiprávní povahy poplatku za předplatné způsobené domnělou nepřímou diskriminací služeb poskytovaných jinými subjekty, které nejsou účastníky tohoto řízení, ani z tohoto hlediska není prokázána existence jakéhokoli omezení volného pohybu těchto služeb.
- 11 Předpoklad, že je poplatek za předplatné určen výlučně k financování propagace a šíření portugalských filmových děl, považuje navrhovatel za chybný, neboť ve skutečnosti zákon č. 55/2012 i pozdější prováděcí předpisy stanoví rovněž podporu produkce, distribuce, promítání, propagace a šíření evropských děl.



- 12 I kdyby se mělo za to, že získané výnosy jsou určeny v zásadě k financování tuzemských děl, nebylo by možné, aby byl pouze na základě analýzy zmíněného právního režimu učiněn závěr, že určení těchto výnosů má nebo může mít za následek ztížené poskytování služeb mezi členskými státy.
- 13 Existence takového omezení by mohla být konstatována pouze tehdy, pokud by se mohlo mít za to, že určení těchto výnosů zvýhodňuje pořizování portugalských filmových a audiovizuálních děl před díly evropskými a znesnadňuje poskytování služeb mezi členskými státy ve větší míře než čistě vnitrostátní poskytování služeb v členském státě. Podle navrhovatele přitom nelze nijak prokázat, že by poskytovatelé služeb televizního vysílání měli sklon dávat přednost pořizování tuzemských děl na úkor děl evropských výlučně v důsledku finančních prostředků a podpor, jež získávají tuzemská díla, a proto se výše uvedený závěr v žádném případě nezakládá na podrobné a vyčerpávající funkční analýze, neboť je zcela jednoznačné, že taková analýza nevyplývá ze spisu ani nebyla poskytnuta odpůrkyní.
- 14 Nebylo prokázáno ani to, že by určení daného poplatku ztěžovalo „zahraničním dílům“ přístup na trh a bránilo tak obchodu v rámci Společenství, protože k případnému omezení volného pohybu služeb by mohlo každopádně dojít jedině v případě, že by určení dotčeného poplatku mohlo případně narušit poskytování přeshraničních služeb souvisejících se „zahraničními díly“ nebo od jejich poskytování výrazně odradit. Znamená to tedy, že neexistuje žádné omezení volného pohybu služeb souvisejících s evropskými díly, které by mohlo znemožnit činnosti, jež vykonávají takoví poskytovatelé služeb usazení v jiných členských státech, nebo těmto činnostem bránit či je učinit méně atraktivními.
- 15 Mimo to je sporný poplatek zaměřen na služby, jež poskytovatelé služeb předplaceného televizního vysílání poskytují v tuzemsku, a proto se z objektivního hlediska netýká ani „zahraniční produkce“, ani poskytovatelů služeb souvisejících s produkcí evropských filmových a audiovizuálních obsahů.
- 16 Navrhovatel uvádí, že i v jiných členských státech, zejména v Německu, Francii, Polsku a České republice, existují poplatky podobné poplatku, jenž je předmětem sporu v původním řízení, které jsou uplatňovány na služby předplaceného televizního vysílání. V napadeném rozsudku však byla přesto prohlášena protiprávní povaha podpory poskytnuté ve prospěch domácího filmového a audiovizuálního průmyslu, a to zcela bez ohledu na podpory, jež jsou ve prospěch těchto činností poskytovány ve většině členských států.
- 17 V roce 2008 navíc Evropská komise schválila několik režimů podpory produkce filmů, například maďarský režim podpory filmu, italské daňové pobídky pro produkci filmů, finský režim podpory filmu a německý režim podpory filmu. V Evropské unii existuje v tomto smyslu skutečná pobídka audiovizuální produkce ze strany členských států, která přispívá k rozmanitosti a k bohatství evropské kultury.

- 18 Navrhovatel zastává kromě toho názor, že v napadeném rozsudku mělo být analyzováno, zda podpora filmové a audiovizuální produkce představuje podporu ve smyslu článku 107 SFEU. Jedná-li se totiž o podporu, pak musí být brána v potaz skutečnost, že Evropská komise ani judikatura Soudního dvora nebrání režimům podpor filmové a televizní produkce, které vyplývají z financování prostřednictvím parafiskálních poplatků, a že existuje zvláštní možnost výjimky ze zásady obecné neslučitelnosti v případě podpor poskytovaných členskými státy kultuře pod podmínkou, že se tím nemění podmínky obchodu a hospodářské soutěže v rámci Unie v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem.
- 19 Navrhovatel dále uvádí, že co se týče možné povinnosti podat oznámení Komisi a získání příslušného povolení, z nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 16. června 2014 vyplývá, že podpora kultury a zachování kulturního dědictví je slučitelná s vnitřním trhem a nevztahuje se na ni povinnost podat předběžné oznámení Komisi.
- 20 Odpůrkyně tvrdí, že na základě článku 3 zákona č. 55/2012 lze dospět k závěru, že konečným účelem podpory, kterou poskytoval navrhovatel jejím příjemcům, je propagace tuzemských filmových a audiovizuálních děl, portugalského jazyka a národní identity. Pokud jsou tedy financovány činnosti, z nichž mají prospěch pouze vnitrostátní poskytovatelé služeb, poplatek za předplatné představuje omezení volného pohybu služeb v Evropské unii, neboť zvýhodňuje pořizování portugalských filmových a audiovizuálních děl na úkor obdobných děl pocházejících z jiných členských států.
- 21 Z výše uvedeného podle odpůrkyně vyplývá, že poplatek za předplatné nepřímo diskriminuje poskytovatele služeb předplaceného televizního vysílání, kteří zařazují do své nabídky zahraniční filmová a audiovizuální díla, aniž přitom pozbývají povinnosti financovat portugalskou produkci, a stejnou měrou diskriminuje vlastní filmovou a audiovizuální produkci ostatních členských států.
- 22 Kromě toho se odpůrkyně domnívá, že výše uvedené omezení není odůvodněno důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví ani žádným jiným legitimním důvodem týkajícím se uspořádání a ochrany vnitrostátního daňového systému, zejména důvody týkajícími se soudržnosti daňového režimu, ochrany spravedlivého rozdělení daňové pravomoci mezi jednotlivé státy nebo boje proti daňovým únikům.
- 23 Co se týče přiměřenosti, odpůrkyně uvádí, že sporný poplatek nepředstavuje vhodný nástroj k dosažení sledovaného cíle a že existují jiná opatření, méně zasahující do volného pohybu služeb a do přeshraničního obchodu s filmovými díly a audiovizuálními obsahy. Poplatek za předplatné je ostatně nepřiměřený i ve striktním slova smyslu, neboť zjevně převyšuje dosažitelné zisky z domácí filmové a audiovizuální tvorby. Tyto zisky by byly naprosto stejné i v případě, že by získané finanční zdroje plynuly z obecných daní, aniž by se ukládala selektivní zátěž poskytovatelům služeb předplaceného televizního vysílání.



- 24 Odpůrkyně navíc uvádí, že obdobné režimy existující v jiných členských státech nelze v žádném případě srovnávat s režimem, který byl zpochybněn v původním řízení, ať již co do jejich povahy, jejich daňového základu nebo i jejich metody výpočtu.
- 25 A konečně se odpůrkyně domnívá, že navrhovatel tím, že v závěru odůvodnění podložil svůj opravný prostředek právními předpisy týkajícími se státních podpor, uznal, že má vnitrostátní právní úprava skutečně za cíl zvýhodnit tuzemské filmové a audiovizuální činnosti.

### **Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 26 Předkládající soud předně žádá, aby bylo určeno, zda v projednávané věci existují přeshraniční prvky, které by s ohledem na činnosti, jež vykonává odpůrkyně, mohly odůvodnit právo odpůrkyně dovolávat se ustanovení SFEU týkajících se volného pohybu služeb.
- 27 V případě kladné odpovědi bude nutné zjistit zaprvé, zda je sporný poplatek sám o sobě neslučitelný s právem Evropské unie, a zadruhé zda musí být tato neslučitelnost analyzována z pohledu skutečnosti, že výnosy z poplatku za předplatné jsou určeny k propagaci a ochraně domácího filmového umění a domácí filmové a audiovizuální tvorby.
- 28 Z rozhodnutí TAF de Almada, s nímž předkládající soud souhlasí, jasně vyplývá, že se mělo za to, že určení výnosů z předplatného snižuje cenu domácí produkce v porovnání se zahraniční produkcí, čímž vytváří nepřímou diskriminaci přeshraničního poskytování těchto služeb, protože jeho jediným cílem je financovat propagaci a šíření portugalských děl.
- 29 Ve zmíněném rozhodnutí, jehož znění předkládající soud částečně převzal, bylo zdůrazněno, že poskytovatelé televizního vysílání financují producenty zmíněných děl prostřednictvím převodu soukromých prostředků. Povinnost k poplatku za předplatné vzniká bez ohledu na zisky dosažené poskytovateli, takže jeho autonomní povaha ve vztahu k poplatku za vysílání inzerce vyplývá z obchodního modelu, který tito poskytovatelé uplatňují.
- 30 Vzhledem k tomu, že služby těchto poskytovatelů jsou dostupné na základě předplatného, tyto televizní kanály často upouštějí od vysílání komerční reklamy, což znamená, že poplatek za vysílání inzerce, který je rovněž stanoven v zákoně č. 55/2012, se na ně nevztahuje. Zatímco výše poplatku za vysílání inzerce se počítá valoricky, pro určení výše poplatku za předplatné má význam pouze počet předplatitelů jednotlivých poskytovatelů.
- 31 Z výše uvedeného vyplývá, že základ poplatku za předplatné vůbec nesouvisí se skutečným využíváním tuzemské filmové a audiovizuální produkce, kterou má tento poplatek financovat. Skutečné využívání domácích obsahů není předmětem sporu a platby nejsou zproštěni dokonce ani poskytovatelé, kteří uvádějí na trh

služby zahraničního televizního vysílání, ať již převážně nebo výlučně. Daný poplatek vychází ze zásady, že poskytovatelé ve větší či menší míře využívají produkované domácí obsahy financované ze státních prostředků.

- 32 Z teleologického hlediska upozorňuje předkládající soud rovněž na to, že v odůvodnění Proposta de Lei n.º 69/XII (návrh zákona č. 69/XII), který vedl k přijetí zákona č. 55/2012, se uvádí, že cílem dotčeného poplatku je zavést systém podpory portugalského filmového a audiovizuálního průmyslu, který bude stát na pevných příjmových základech.
- 33 Vzhledem k tomu, že otázku, která vyvstala, nelze zodpovědět jednoznačně a že existují vážné pochybnosti ohledně toho, zda je výklad čl. 10 odst. 2 zákona č. 55/2012 v rozporu s ustanoveními článku 56 SFEU, rozhodl Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud) o položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.