



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

27 oktober 2022*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 56 VWEU – Vrij verrichten van diensten – Diensten voor het creëren en het produceren van cinematografische en audiovisuele werken – Aanbieders van abonneetelevisiediensten – Door de aanbieders van betaaltelevisie verschuldigde heffing op abonnementsgelden – Bestemming van de inkomsten uit de heffing – Beperking – Te onzekere of te indirecte gevolgen”

In zaak C-411/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) bij beslissing van 10 maart 2021, ingekomen bij het Hof op 5 juli 2021, in de procedure

Instituto do Cinema e do Audiovisual I P

tegen

NOWO Communications SA,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún, kamerpresident, N. Wahl (rapporteur) en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Instituto do Cinema e do Audiovisual I P, vertegenwoordigd door M. Ferreira, A. Moura Portugal, I. Teixeira en A. T. Tiago, advogados,
- NOWO Communications SA, vertegenwoordigd door R. Camacho Palma, advogado,

* Procestaal: Portugees.

- de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Magrippi, O. Patsopoulou, M. Tassopoulou en D. Tsagkaraki als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Afonso, G. Braun en M. Mataija als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 56 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Instituto do Cinema e do Audiovisual I P (Instituut voor film en audiovisuele media; hierna: „ICA”) en NOWO Communications SA (hierna: „NOWO”) over de vaststelling van een heffing die door aanbieders van abonneetelevisiediensten verschuldigd is.

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 3 ICA is de instantie die krachtens 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 (wet nr. 55/2012 betreffende de beginselen voor overheidsoptreden in het kader van de bevordering, de ontwikkeling en de bescherming van de filmkunst en cinematografische en audiovisuele activiteiten) van 6 september 2012 (*Diário da República*, 1e serie, nr. 173 van 6 september 2012), is belast met de toekenning van steun, waaronder financiële steun, voor cinematografische en audiovisuele activiteiten.
- 4 Deze steun wordt onder andere gefinancierd met de inkomsten uit de jaarlijkse heffing op abonnementsgelden, die aanbieders van betaaltelevisie zijn verschuldigd op grond van artikel 10, lid 2, van deze wet (hierna: „heffing op abonnementsgelden”), en de in artikel 10, lid 1, van die wet bedoelde heffing op de verspreiding van reclame.
- 5 In augustus 2013 heeft ICA, als instantie die verantwoordelijk is voor de inning van de heffing op abonnementsgelden, van NOWO, een aanbieder van betaaltelevisie, het bedrag van 886 042,50 EUR uit hoofde van deze heffing gevorderd.
- 6 NOWO is tegen deze heffing opgekomen bij de Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada (bestuurs- en belastingrechter Almada, Portugal; hierna: „TAF Almada”), waarbij zij in wezen aanvoerde dat de heffing op abonnementsgelden niet in overeenstemming is met het Unierecht.
- 7 De TAF Almada heeft het beroep van NOWO toegewezen en heeft geoordeeld dat de steunregeling voor cinematografische en audiovisuele activiteiten, gelet op het doel en de kenmerken ervan, in strijd is met artikel 56 VWEU. De TAF Almada was met name van oordeel dat de inkomsten uit de inning van de heffing op abonnementsgelden uitsluitend bedoeld zijn om de promotie en de verspreiding van Portugese cinematografische werken te financieren, zodat de

bestemming van die inkomsten de binnenlandse productie goedkoper maakt dan de buitenlandse en de grensoverschrijdende verrichting van deze diensten derhalve indirect wordt gediscrimineerd ten opzichte van de binnenlandse verrichting ervan.

- 8 ICA heeft tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en betoogt dat de heffing op abonnementsgelden in overeenstemming is met het Unierecht, aangezien zij met name niet in strijd is met artikel 56 VWEU.
- 9 ICA voert in dit verband aan dat er geen sprake is van een grensoverschrijdend aspect dat de toepassing van artikel 56 VWEU rechtvaardigt, aangezien de activiteit van het aanbieden van abonneetelevisiediensten enkel op Portugees grondgebied plaatsvindt. Voorts is de rechter in eerste aanleg uitgegaan van de onjuiste premisse dat de heffing op abonnementsgelden uitsluitend dient ter financiering van de promotie en de verspreiding van Portugese cinematografische werken, terwijl die financiering ook Europese werken ten goede komt. Ten slotte is ICA van mening dat, zelfs indien de inkomsten uit deze heffing bestemd zouden zijn voor de financiering van nationale werken, niet kan worden geconcludeerd dat die heffing in strijd is met het Unierecht zonder dat is aangetoond dat aanbieders van televisiediensten door de financiering en ondersteuning van nationale producties de verwerving van nationale werken bevoordelen ten nadele van Europese producties.
- 10 De verwijzende rechter acht het noodzakelijk om zich tot het Hof te wenden, aangezien er ernstige twijfel bestaat over de vraag of de heffing op abonnementsgelden strookt met artikel 56 VWEU.
- 11 In die omstandigheden heeft de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Kan artikel 10, lid 2, van [wet nr. 55/2012], indien het aldus wordt uitgelegd dat de daarin bedoelde heffing uitsluitend dient om de promotie en de verspreiding van Portugese cinematografische en audiovisuele werken te financieren, ertoe leiden dat het verrichten van diensten tussen lidstaten indirect wordt gediscrimineerd ten opzichte van de verrichting van overeenkomstige diensten op het nationale grondgebied, doordat het moeilijker wordt om diensten te verrichten tussen lidstaten dan louter binnen een en dezelfde lidstaat, hetgeen in strijd is met artikel 56 VWEU?
- 2) Kan het antwoord op de eerste prejudiciële vraag worden beïnvloed door het feit dat in andere lidstaten van de Europese Unie regelingen bestaan die identiek zijn aan of vergelijkbaar zijn met die waarin wet nr. 55/2012 voorziet?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 12 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling waarbij een heffing wordt ingesteld die dient om de promotie en de verspreiding van cinematografische en audiovisuele werken te financieren.

- 13 In de eerste plaats zij opgemerkt dat deze vraag berust op de premisse dat de inkomsten uit de bij artikel 10, lid 2, van wet nr. 55/2012 ingevoerde heffing op abonnementsgelden worden aangewend voor de financiering van de promotie en de verspreiding van Portugese cinematografische en audiovisuele werken.
- 14 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt echter dat deze uitlegging niet onomstotelijk voortvloeit uit de bepalingen van deze wet en dat die uitlegging van het nationale recht voor de verwijzende rechter wordt betwist door ICA en in het kader van de onderhavige procedure door zowel ICA als de Commissie.
- 15 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak van het Hof een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken (arrest van 6 oktober 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 12 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 16 Inzonderheid staat het in het kader van het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel van rechterlijke samenwerking niet aan het Hof om de door de nationale rechter gegeven uitlegging van het nationale recht te verifiëren of ter discussie te stellen, aangezien deze uitlegging tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechter behoort. Wanneer het Hof uitspraak moet doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, dient het zich dus te houden aan de uitlegging die deze rechter van het nationale recht heeft gegeven (arrest van 6 oktober 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 17 Bijgevolg kan de door de verwijzende rechter gegeven uitlegging van het nationale recht, in het bijzonder wat de bestemming van de inkomsten uit de heffing op abonnementsgelden betreft, niet ter discussie worden gesteld door het Hof.
- 18 In de tweede plaats hebben de Commissie en de Helleense Republiek in het kader van de procedure bij het Hof aangegeven dat, aangezien uit de Portugese wettelijke regeling niet uitdrukkelijk volgt dat de inkomsten uit de heffing op abonnementsgelden uitsluitend worden aangewend voor de promotie van Portugese cinematografische en audiovisuele activiteiten, deze heffing moet worden getoetst aan andere bepalingen van het Unierecht dan artikel 56 VWEU. Volgens de Commissie maakt de heffing op abonnementsgelden deel uit van een steunregeling voor audiovisuele werken in de zin van artikel 54 van verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 VWEU met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB 2014, L 187, blz. 1). Voorts is de heffing op abonnementsgelden volgens deze instelling en de Helleense Republiek in overeenstemming met richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB 2010, L 95, blz. 1), op grond waarvan de lidstaten financiële bijdragen kunnen opleggen aan aanbieders van mediadiensten die op hun grondgebied zijn gevestigd, indien de geïnde gelden dienen om de productie van Europese werken te ondersteunen.
- 19 In dit verband is het juist dat volgens vaste rechtspraak het feit dat de verwijzende rechter bij de formulering van een vraag enkel heeft verwezen naar bepaalde voorschriften van het Unierecht, er niet aan in de weg staat dat het Hof hem alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem aanhangige zaak, ongeacht of deze in zijn vragen worden genoemd (arrest van 7 maart 2017, X en X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punt 39).

- 20 Evenwel dient eraan te worden herinnerd dat het uitsluitend aan de verwijzende rechter staat om het voorwerp te bepalen van de vragen die hij het Hof wil stellen. Het is immers uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt om, gelet op de bijzonderheden van het concrete geval, de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen alsmede de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (arrest van 11 juli 2013, *Belgian Electronic Sorting Technology*, C-657/11, EU:C:2013:516, punt 28).
- 21 Het is weliswaar niet uitgesloten dat de bepalingen van verordening nr. 651/2014 en richtlijn 2010/13 relevant zijn op het gebied van de promotie van cinematografische en audiovisuele werken ter financiering van deze werken, maar dat neemt niet weg dat het niet aan het Hof staat het voorwerp te wijzigen van de onderhavige prejudiciële verwijzing waarmee de verwijzende rechter enkel om uitlegging van artikel 56 VWEU verzoekt teneinde te beoordelen of de heffing op abonnementsgelden verenigbaar is met deze bepaling.
- 22 Wat de uitlegging van die bepaling betreft, moet in herinnering worden gebracht dat overeenkomstig artikel 56 VWEU de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.
- 23 Als beperkingen van het vrij verrichten van diensten moeten worden beschouwd, nationale maatregelen die het gebruik van die vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (arrest van 3 maart 2020, *Google Ireland*, C-482/18, EU:C:2020:141, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 24 Dergelijke beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting zijn slechts aanvaardbaar indien zij een met het VWEU verenigbaar rechtmatig doel nastreven en worden gerechtvaardigd door dwingende vereisten van algemeen belang. In dat geval is tevens vereist dat die beperkingen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en niet verder gaan dan nodig is om dit doel te verwezenlijken (arrest van 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, C-591/17, EU:C:2019:504, punt 139 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 Voorts moet worden herinnerd aan de vaste rechtspraak dat de vrijheid van dienstverrichting zowel aan de dienstverrichter als aan de dienstontvanger ten goede komt (arrest van 8 september 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 26 In de onderhavige zaak wenst de verwijzende rechter te vernemen of de heffing op abonnementsgelden een beperking inhoudt van het aanbieden van diensten binnen de Unie voor zover de aanwending van de inkomsten uit deze belasting voor de productie en de promotie van Portugese cinematografische en audiovisuele werken de kosten van de dienstverlening door in Portugal gevestigde dienstverrichters zou verminderen en het gebruik van deze diensten zou vergemakkelijken ten nadele van die welke door in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters worden verstrekt.
- 27 In dit verband moet ten eerste worden vastgesteld dat zowel aanbieders van audiovisuele mediadiensten als aanbieders van abonneetelevisiediensten, zoals NOWO, in het kader van hun werkzaamheden afnemers zijn van diensten voor de productie van cinematografische en audiovisuele werken en zich op artikel 56 VWEU kunnen beroepen.

- 28 Ten tweede blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens dat artikel 10, lid 2, van wet nr. 55/2012 niet tot doel heeft, de diensten voor de productie van cinematografische en audiovisuele werken te regelen, maar een door de aanbieders van betaaltelevisie verschuldigde heffing in te voeren, die dient om de promotie en de verspreiding van dergelijke werken te financieren.
- 29 Volgens vaste rechtspraak is een nationale wettelijke regeling die niet tot doel heeft de voorwaarden voor de uitvoering van de dienstverrichting van de betrokken ondernemingen te regelen, en waarvan de beperkingen die zij voor het vrij verrichten van diensten teweeg zou kunnen brengen zo onzeker en indirect zijn dat van de in de regeling vervatte verplichting niet kan worden gezegd dat zij deze vrijheid belemmert, niet in strijd met het verbod van artikel 56 VWEU (arrest van 27 april 2022, Airbnb Ireland, C-674/20, EU:C:2022:303, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 In casu kan, ten eerste, bij het ontbreken van enige precisering over het totale bedrag van de inkomsten uit de heffing op abonnementsgelden en gelet op het feit dat die inkomsten dienen om de productie van cinematografische en audiovisuele werken in deze hele economische sector te ondersteunen, niet worden vastgesteld dat deze heffing een beperking van het vrij verrichten van diensten oplevert.
- 31 Om te beginnen is het, gelet op het aan het Hof overgelegde dossier, niet mogelijk om het totale bedrag te berekenen van de steun voor het creëren en het produceren van cinematografische en audiovisuele werken, die met de inkomsten uit de heffing op abonnementsgelden wordt gefinancierd. Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt hooguit dat het aan NOWO opgelegde bedrag uit hoofde van deze heffing in casu 886 042,50 EUR bedraagt voor het jaar 2013, terwijl de inkomsten uit die heffing op abonnementsgelden moeten worden aangewend om de sector van de cinematografische en audiovisuele productie in zijn geheel te ondersteunen, en dat dit bedrag moet worden getoetst aan de totale productiekosten voor cinematografische en audiovisuele werken.
- 32 Vervolgens moet worden opgemerkt dat de productie van een cinematografisch of audiovisueel werk de medewerking vereist van talrijke verschillende dienstverrichters die in meerdere stadia van de productie optreden en afzonderlijke diensten aanbieden.
- 33 Ten slotte, aangezien de verdeling van de inkomsten uit de heffing op abonnementsgelden wordt gecontingenteerd, kan niet worden gesteld dat zij ieder geproduceerd werk ten goede komt.
- 34 Hieruit volgt dat de financiële steun, waarvan het totale bedrag niet is bepaald, gecontingenteerd wordt verdeeld over enerzijds een groot aantal cinematografische en audiovisuele producties en anderzijds een groot aantal dienstverrichters die in verschillende stadia van de productie optreden, zodat het effect van deze steun op de prijs van diensten voor de productie van cinematografische en audiovisuele werken, gelet op de gegevens waarover het Hof beschikt, onzeker of zelfs hypothetisch moet worden geacht.
- 35 Ten tweede is de prijs niet de enige variabele die bepalend is voor de verwerving van cinematografische en audiovisuele werken.
- 36 De keuze voor een aanbieder van televisiediensten om cinematografische of audiovisuele werken te verwerven hangt namelijk ook af van culturele factoren, met name van de bijzondere kenmerken in elke lidstaat en de verwachtingen van het publiek.

- 37 In het licht van de gegevens waarover het Hof beschikt, kan dus niet worden vastgesteld dat de bestemming van de inkomsten uit de heffing op abonnementsgelden ertoe zou leiden dat diensten voor de productie van Portugese cinematografische en audiovisuele werken worden bevoordeeld ten nadele van diensten die worden verstrekt door dienstverrichters die in andere lidstaten zijn gevestigd, zodat in die omstandigheden de eventuele gevolgen die de heffing op abonnementsgelden zou kunnen hebben voor het verrichten van diensten voor de productie van audiovisuele en cinematografische werken, moeten worden geacht te onzeker en te indirect te zijn om een beperking in de zin van artikel 56 VWEU te vormen.
- 38 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarbij een heffing wordt ingevoerd die dient om de promotie en de verspreiding van cinematografische en audiovisuele werken te financieren, voor zover de eventuele gevolgen van die heffing voor het vrij verrichten van diensten voor de productie van dergelijke werken te onzeker en te indirect zijn om een beperking in de zin van deze bepaling te vormen.

Tweede vraag

- 39 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het feit dat er in andere lidstaten van de Unie identieke of soortgelijke regelingen bestaan als die waarin wet nr. 55/2012 voorziet, het antwoord op de eerste vraag kan wijzigen.
- 40 De tweede vraag berust op de premisse dat de heffing op abonnementsgelden onder het verbod van artikel 56 VWEU valt. Uit het antwoord op de eerste vraag volgt evenwel dat dit, gelet op de gegevens waarover het Hof beschikt, niet het geval is. Deze vraag hoeft dus niet te worden beantwoord.

Kosten

- 41 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarbij een heffing wordt ingevoerd die dient om de promotie en de verspreiding van cinematografische en audiovisuele werken te financieren, voor zover de eventuele gevolgen van die heffing voor het vrij verrichten van diensten voor de productie van dergelijke werken te onzeker en te indirect zijn om een beperking in de zin van deze bepaling te vormen.

ondertekeningen