



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
YVESA BOTA  
od 12. lipnja 2014.<sup>1</sup>

**Predmet C-222/13**

**TDC A/S  
protiv  
Erhvervsstyrelsen**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je podnio Teleklagenævnet (Danska))

„Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku – Pojam ‚nacionalnog suda‘ u smislu članka 267. UFEU-a – Neovisnost tijela koje je uputilo zahtjev – Sektor telekomunikacija – Univerzalna usluga i prava korisnika – Direktiva 2002/22/EZ – Pružatelj univerzalne usluge koji pruža dodatne obvezne usluge u smislu članka 32. Direktive – Financiranje dodatnih obveznih usluga – Izračun neto troškova – Utvrđivanje nepoštenog opterećenja“

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku Teleklagenævnet (Danska) traži od Suda da utvrdi uvjete financiranja dodatne obvezne usluge koju temeljem članka 32. Direktive 2002/22/EZ<sup>2</sup> pruža poduzeće pružatelj univerzalne usluge.
2. Direktivom o univerzalnoj usluzi želi se stvoriti usklađen regulatorni okvir koji u cijeloj Europskoj uniji mora osigurati dostupnost osnovnih i kvalitetnih komunikacijskih usluga<sup>3</sup> na prihvatljivoj razini. Te usluge zakonodavac Unije izričito određuje u II. poglavlju navedene direktive. Ako se pružaju po cijeni koja se razlikuje od one utvrđene u uobičajenim tržišnim uvjetima, poduzeće pružatelj univerzalne usluge dobiva naknadu od države članice kroz javno financiranje ili od poduzeća iz sektora kroz sektorski fond.
3. U skladu s načelom supsidijarnosti, države članice mogu ići i dalje od granica univerzalne usluge i dodatnih usluga<sup>4</sup> omogućujući na svojem području pristup po povoljnim cijenama „dodatnim obveznim uslugama“, ako tržište ne odgovara potrebama krajnjih korisnika.
4. Člankom 32. Direktive o univerzalnoj usluzi, čiji se opseg ovdje mora protumačiti, određeno je kako slijedi:

„Države članice mogu odlučiti učiniti javno dostupnima dodatne usluge na svom državnom području, pored usluga sadržanih u obvezama pružanja univerzalne usluge kako su definirane u poglavlju II.; međutim, u takvim se okolnostima ne može nametnuti mehanizam naknade koji bi uključio odabrana poduzeća.“

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) (SL L 108, str. 51.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL L 337, str. 11.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 224., u daljnjem tekstu: Direktiva o univerzalnoj usluzi)

3 — Vidjeti članak 1. stavke 1. i 2. te direktive.

4 — Vidjeti članak 29. Direktive o univerzalnoj usluzi.

5. Ovom odredbom državama članicama ostavlja se širok prostor u pogledu usluga koje se mogu pružati na njihovu području temeljem „dodatne obvezne usluge“. U ovom predmetu tako je Kraljevina Danska angažirala TDC A/S (u daljnjem tekstu: TDC), glavnog danskog operatora u sektoru telekomunikacija, da osigura sigurnosne i hitne pomorske radijske usluge na njezinu državnom području i na Grenlandu. Te se radijske usluge besplatno daju na upotrebu svim brodovima, bez obzira na državnu pripadnost, čime im se omogućuje traženje pomoći kad su u opasnosti<sup>5</sup>.

6. Međutim, za razliku od pravila kojima je uređeno plaćanje naknade pružateljima univerzalne usluge, zakonodavac Unije ne utvrđuje izričito uvjete pod kojima država članica mora davati naknadu poduzeću koje pruža dodatnu obveznu uslugu. Iako izričito isključuje sektorsko financiranje, ipak ne određuje u kojoj su mjeri države članice obvezne davati naknadu za pružanje dodatne obvezne usluge i na koji su način dužne obračunavati troškove povezane s tom uslugom u svrhu javnog financiranja.

7. U glavnom postupku tijelo nadležno za telekomunikacije<sup>6</sup> tako je odbilo dati naknadu TDC-u za troškove povezane s predmetnim pružanjem sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga za 2010. godinu. To je tijelo smatralo da, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje je bilo na snazi do 31. ožujka 2012., TDC nema pravo ni na kakvu naknadu troškova učinjenih temeljem te dodatne obvezne usluge, s obzirom na to da općenito ostvaruje dobit temeljem svojih obveza pružanja univerzalne usluge i dodatnih obveznih usluga u cijelosti<sup>7</sup>. Iz odluke kojom su upućena prethodna pitanja proizlazi da su u praksi troškovi povezani sa sigurnosnim uslugama dosegali iznos od oko 60.000.000 danskih kruna (oko 8.036.000 eura) godišnje, od čega se gotovo polovica odnosila na pružanje tih usluga na Grenlandu.

8. U okviru žalbe koja mu je podnesena, sudu koji je uputio zahtjev pojavilo se pitanje o načelima i pravilima kojima je uređeno financiranje te dodatne obvezne usluge u smislu članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi. Dvojeći o tumačenju te odredbe, Teleklagenævnet je odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Protivi li se Direktiva [o univerzalnoj usluzi], a osobito njezin članak 32., tomu da država članica donese pravila temeljem kojih poduzeće nema pravo na to da mu ta država članica osigura posebno pokriće neto troškova za pružanje dodatne obvezne usluge koja nije obuhvaćena poglavljem II. navedene direktive s obzirom na to da je dobit koju je poduzeće ostvarilo temeljem drugih usluga koje su obuhvaćene obvezama pružanja univerzalne usluge, u smislu poglavlja II. te Direktive, veća od gubitaka povezanih s pružanjem dodatne obvezne usluge?
2. Protivi li se Direktiva o univerzalnoj usluzi tomu da država članica donese pravila temeljem kojih poduzeća imaju pravo na to da im ta država članica pokrije neto troškove pružanja dodatnih obveznih usluga koje nisu obuhvaćene poglavljem II. [te] direktive samo ako je neto trošak nepošteno opterećenje za dotična poduzeća?

5 — Iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja proizlazi da u praksi sigurnosne usluge na Grenlandu pruža Tele Greenland A/S, poduzeće u vlasništvu autonomnih tijela vlasti Grenlanda, a TDC samo pokriva troškove u vezi s pružanjem tih usluga.

6 — Iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja proizlazi da je u vrijeme u kojem su se dogodile činjenice iz glavnog postupka nadležno tijelo za telekomunikacije bio Den danske telemyndighed. Zatim je nadležnost tog tijela preuzeo Erhvervsstyrelsen. Riječ je o državnom regulatornom tijelu (u daljnjem tekstu: ARN) zaduženom prije svega za nadzor sektora u skladu s člankom 3. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.).

7 — Iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja proizlazi da je danska vlada, nakon što joj je Europska komisija 27. siječnja 2011. poslala opomenu, a 29. rujna 2011. obrazloženo mišljenje, izmijenila svoj zakon preuzevši predmetnu obvezu podmirivanja troška dodatne obvezne usluge od 1. travnja 2012. Međutim, danska je vlada, smatrajući da prijašnji zakon nije bio u suprotnosti s Direktivom o univerzalnoj usluzi, ocijenila da ta izmjena nema nikakav retroaktivni učinak i nije omogućila pokrivanje troškova nastalih temeljem pružanja predmetnih sigurnosnih usluga prije 1. travnja 2012.

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, može li država članica odlučiti da pružanje obvezne dodatne usluge koja nije obuhvaćena poglavljem II. Direktive [o univerzalnoj usluzi] ne predstavlja nepošteno opterećenje kada je poduzeće općenito ostvarilo dobit u pružanju svih usluga za koje ima obvezu pružanja univerzalne usluge, a osobito u pružanju usluga koje bi to poduzeće pružilo i da nije bilo operator univerzalne usluge?
4. Protivi li se Direktiva o univerzalnoj usluzi tomu da država članica donese pravila temeljem kojih se neto trošak koji je snosilo određeno poduzeće u sklopu svoje obveze pružanja univerzalne usluge u smislu poglavlja II. [te] direktive računa temeljem ukupnih prihoda i troškova povezanih s pružanjem dotične usluge, a osobito prihoda i troškova koje bi poduzeće ostvarilo i da nije bilo operator univerzalne usluge?
5. Utječe li na odgovor na prvo, drugo, treće i četvrto pitanje činjenica da pružanje dodatne obvezne usluge treba biti osigurano na Grenlandu, koji je temeljem priloga II. UFEU-u prekomorska zemlja ili područje (u daljnjem tekstu: PZP), imajući u vidu da su danske vlasti povjerile pružanje tih usluga poduzeću s poslovnim nastanom u Danskoj koje ne obavlja druge aktivnosti na Grenlandu?
6. Koji je utjecaj članka 107. stavka 1. UFEU-a te članka 108. stavka 3. UFEU-a kao i Odluke [2012/21/EU] Komisije od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. UFEU-a na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa<sup>[8]</sup> na odgovor na prvih pet pitanja?
7. Koji je utjecaj načela minimalnog narušavanja tržišnog natjecanja koje proizlazi osobito iz članka 1. stavka 2. i članka 3. stavka 2., uvodnih izjava 4., 18., 23. i 26. kao i priloga IV. dijela B Direktive o univerzalnoj usluzi na odgovor na prvih pet pitanja?
8. Ako odredbe Direktive o univerzalnoj usluzi priječe nacionalna pravna uređenja iz prvog, drugog i četvrtog pitanja, imaju li te odredbe ili ta ograničenja izravan učinak?“
9. U predmetu koji se razmatra ozbiljno sumnjam u neovisnost prosudbe članova tijela koje je uputilo zahtjev, a koje je imenovao i opozvao nadležni ministar, jer oni nemaju nikakvo posebno jamstvo u vezi sa svojim opozivom osim onih koja su predviđena radnim pravom.

## I – Pravo Unije

### A – Direktiva o univerzalnoj usluzi

10. U skladu s njezinim člankom 1., cilj je Direktive o univerzalnoj usluzi osigurati dostupnost kvalitetnih javno dostupnih usluga diljem Europske unije putem djelotvornog tržišnog natjecanja i mogućnosti izbora te reagirati na okolnosti u kojima potrebe krajnjih korisnika nisu na zadovoljavajući način zadovoljene na tržištu. U tu svrhu njome su utvrđena i prava krajnjih korisnika i obveze poduzeća koja pružaju mreže i usluge elektroničkih komunikacija.

8 — SL 2012, L 7, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 289.)

11. U skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive o univerzalnoj usluzi, države članice određuju najučinkovitiji i najprikladniji pristup osiguravanju provedbe univerzalne usluge, poštujući istodobno načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti. Također moraju nastojati svesti na minimum narušavanje tržišnog natjecanja, posebno kada je riječ o pružanju usluga po cijenama ili prema drugim uvjetima koji odstupaju od uobičajenih tržišnih uvjeta, štiteći istodobno javni interes.

12. Područje primjene univerzalne usluge određeno je u člancima 4. do 7. Direktive o univerzalnoj usluzi. Ono obuhvaća priključak na javnu telefonsku mrežu na fiksnoj lokaciji kao i sveobuhvatnu službu davanja obavijesti o brojevima pretplatnika i sveobuhvatan telefonski imenik dostupne krajnjim korisnicima. Također obuhvaća stavljanje na raspolaganje javnih telefonskih govornica koje osiguravaju mogućnost pozivanja hitnih službi kao i posebne mjere za korisnike s invaliditetom osiguravajući im pristup tim uslugama.

13. Financiranje troškova povezanih s pružanjem univerzalne usluge uređeno je u člancima 12. do 14. Direktive o univerzalnoj usluzi.

14. U stavku 1. članka 12. Direktive o univerzalnoj usluzi, naslovljenog „Troškovi obveza pružanja univerzalne usluge“, navedeno je:

„Tamo gdje državna regulatorna tijela smatraju da pružanje univerzalne usluge kako je određeno u člancima od 3. do 10. može predstavljati nepošteno opterećenje poduzećima određenim za pružanje univerzalne usluge, radi [ona rade] izračun neto troškova njezina pružanja.

U tu svrhu, državna regulatorna tijela:

- (a) izračunavaju neto trošak obveze pružanja univerzalne usluge, uzimajući u obzir svaku tržišnu korist koju ostvaruje poduzeće određeno za pružanje univerzalne usluge, u skladu s Prilogom IV. dijelom A; odnosno
- (b) koriste neto troškove pružanja univerzalne usluge utvrđene mehanizmom za određivanje u skladu s člankom 8. stavkom 2.“

15. U Prilogu IV. dijelu A Direktive o univerzalnoj usluzi opisan je način na koji se trebaju obračunavati neto troškovi obveze pružanja univerzalne usluge.

16. Člankom 13. stavcima 1. i 2. te direktive utvrđena su pravila financiranja obveze pružanja univerzalne usluge. Tom je odredbom određeno sljedeće:

„1. U slučaju kada, na temelju izračuna neto troška iz članka 12., državna regulatorna tijela utvrde kako je neko poduzeće izloženo nepoštenom opterećenju, države članice na temelju zahtjeva odabranoga poduzeća odlučuju o:

- (a) uvođenju mehanizma kojim će se dotičnom poduzeću nadoknaditi utvrđeni neto troškovi iz javnih fondova [sredstava], pod transparentnim uvjetima; i/ili
- (b) podjeli neto troška obveza pružanja univerzalne usluge između davatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.

2. U slučaju podjele neto troška prema stavku 1. točki (b), države članice uspostavljaju mehanizam podjele troškova kojim upravlja državno regulatorno tijelo, odnosno tijelo neovisno o korisnicima pod nadzorom državnog regulatornog tijela.

Može se financirati samo neto trošak obveza navedenih u člancima od 3. do 10, utvrđen u skladu s člankom 12.“

17. Države članice tako mogu pružatelju usluge nadoknaditi troškove iz javnih sredstava. Neto troškove obveze pružanja univerzalne usluge također mogu raspodijeliti između svih operatora mreža i elektroničkih komunikacijskih usluga koji pružaju usluge na njihovu području uvođenjem sektorskog fonda. Ta su pravila određena u uvodnim izjavama 21. do 23. kao i u Prilogu IV. dijelu B. Direktive o univerzalnoj usluzi.

18. I na kraju, člankom 32. te direktive, naslovljenim „Dodatne obvezne usluge“, a čiji sadržaj ovdje moramo protumačiti, određeno je sljedeće:

„Države članice mogu odlučiti učiniti javno dostupnima dodatne usluge na svom državnom području, pored usluga sadržanih u obvezama pružanja univerzalne usluge kako su definirane u poglavlju II.; međutim, u takvim se okolnostima ne može nametnuti mehanizam naknade koji bi uključio odabrana poduzeća.“

#### B – Direktiva 2002/77/EZ

19. U članku 6. stavku 1. Direktive 2002/77/EZ<sup>9</sup>, naslovljenom „Troškovi obveza pružanja univerzalne usluge“, navedeno je:

„Svaki nacionalni program prema Direktivi [o univerzalnoj usluzi], koji služi za podjelu neto-troška pružanja obveza osnovne [univerzalne] usluge temelji se na objektivnim, transparentnim i nediskriminirajućim kriterijima i u skladu je s načelom proporcionalnosti i načelom minimalnoga narušavanja tržišta. Kada su obveze osnovne [univerzalne] usluge nametnute u cijelosti ili djelomično javnim poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske usluge, to će se posebice uzeti u obzir pri izračunu svih doprinosa na [za] neto-trošak obveza osnovne [univerzalne] usluge.“

#### II – Analiza nadležnosti Suda

20. U okviru glavnog postupka nadležnost Suda određuje se s obzirom na identitet tijela koje je uputilo zahtjev.

21. U odluci kojom je uputio prethodna pitanja Teleklagenævnet iznosi razloge zbog kojih je uvjeren da ispunjava sve potrebne uvjete kako bi ga se smatralo „sudom“ u smislu članka 267. UFEU-a i da je stoga ovlašten uputiti prethodno pitanje Sudu.

22. Nasuprot tomu, Komisija u svojem očitovanju iznosi sumnje o tom pitanju. Sud je posljedično pozvao dansku vladu da navede pravila kojima je uređena djelatnost Teleklagenævnet, a prije svega pravila koja jamče njegovu neovisnost i obveznu narav njegove nadležnosti. U podacima koje je iznijela Sudu danska vlada tvrdi da Teleklagenævnet ispunjava sve kriterije utvrđene sudskom praksom da bi se smatrao „sudom“ i da je, prema tome, Sud nadležan za donošenje odluke o prethodnim pitanjima koja mu je to tijelo uputilo.

9 — Direktiva Komisije od 16. rujna 2002. o tržišnom natjecanju na tržištima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (SL L 249, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 3.-8.).



23. Prema stalnoj sudskoj praksi, pitanje o svojstvu tijela koje je uputilo zahtjev obuhvaćeno je isključivo pravom Unije. Kako bi ocijenio može li se to tijelo smatrati „sudom“ u smislu članka 267. UFEU-a, Sud uzima u obzir sve okolnosti, primjerice je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li postupak kontradiktorne naravi, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno<sup>10</sup>.

24. Sud, dakle, ocjenjuje svojstvo tog tijela s obzirom na strukturalne i funkcionalne kriterije, vodeći računa o osobitom normativnom kontekstu u kojem se od njega traži da se obrati Sudu<sup>11</sup>. Drugim riječima, Sud u konkretnom slučaju provjerava posebnu narav funkcija koje obavlja tijelo koje je uputilo zahtjev. Neko državno tijelo može se istodobno smatrati „sudom“ i „upravom“, ovisno o tome obavlja li sudske funkcije ili rješava administrativne zadatke u nekom konkretnom slučaju<sup>12</sup>. U tom pogledu, Sud osobito pažljivo utvrđuje vodi li se neki spor pred tijelom koje je uputilo zahtjev i očekuje li se od njega da odluči u okviru postupka koji treba dovesti do odluke sudske naravi<sup>13</sup>.

25. Ovdje ću izložiti razloge zbog kojih smatram da Teleklagenævnet u okviru glavnog postupka nije nadležan podnijeti Sudu zahtjev za prethodnu odluku temeljem članka 267. UFEU-a.

26. Naravno, iz odluke kojom su upućena prethodna pitanja proizlazi da su ispunjene pretpostavke iz prakse Suda u pogledu toga je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li stalno, provodi li postupak kontradiktorne naravi i primjenjuje li pravna pravila.

27. Naime, Teleklagenævnet je stalno javno tijelo za rješavanje sporova, uspostavljeno člankom 68. stavkom 1. Zakona br. 169 o elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester) od 3. ožujka 2011.<sup>14</sup> Ne može se, dakle, osporiti da je utemeljen na zakonu. Pravila pod kojim djeluje utvrđena su Uredbom br. 383 o djelatnosti Teleklagenævnet (bekendtgørelse nr. 383 om teleklagenævnets virksomhed) od 21. travnja 2011.<sup>15</sup>

28. Osim toga, u skladu s člankom 70. stavkom 1. Zakona o telekomunikacijama, to tijelo odluke donosi primjenom pravnih pravila, odnosno Zakona o telekomunikacijama.

29. Nadalje, iz odluke kojom su upućena prethodna pitanja proizlazi da se postupak koji se vodi pred Teleklagenævnetom u potpunosti provodi pisanim putem, ali da to tijelo vodi računa o tome da stranke mogu podnijeti svoja očitovanja u skladu s načelom kontradiktornosti.

30. Nasuprot tomu, pitanje obvezne naravi njegove nadležnosti i neovisnosti njegovih članova potiče određene dvojbe.

#### A – Obvezna narav Teleklagenævnetove nadležnosti

31. U predmetu koji je doveo do presude Dorsch Consult (EU:C:1997:413) Sud je odredio pojam obvezne nadležnosti. Prema mišljenju Suda, taj pojam pokriva dva stanja. Nadležnost je „obvezna“ pod pretpostavkom da, kao prvo, tijelo koje je uputilo zahtjev zapravo nudi jedini mogući pravni lijek i, kao drugo, da to tijelo donosi odluke koje imaju obvezujući učinak<sup>16</sup>. U tom predmetu Sud nije morao dati jasno i precizno razgraničenje kojim bi se mogla dati prednost jednoj ili drugoj mogućnosti tumačenja.

10 — Vidjeti osobito presude Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, t. 23.); Syfait i dr. (C-53/03, EU:C:2005:333, t. 29.); RTL Belgium (C-517/09, EU:C:2010:821, t. 36.) i Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, t. 38 i navedenu sudsku praksu) kao i, za noviju primjenu, rješenje Merck Canada (C-555/13, EU:C:2014:92, t. 16.).

11 — Vidjeti presudu Belov (EU:C:2013:48, t. 40. i 41.).

12 — Rješenja ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, t. 22.) i RAI (C-440/98, EU:C:1999:590, t. 13.), u vezi s Corte dei Conti (Italija)

13 — Vidjeti osobito presudu Belov (EU:C:2013:48, t. 39. i navedenu sudsku praksu)

14 — U daljnjem tekstu: Zakon o telekomunikacijama

15 — U daljnjem tekstu: Uredba br. 383

16 — Točke 28. i 29.

32. U ovom slučaju Komisija izražava sumnju u obveznu narav Teleklagenævnetove nadležnosti s obzirom na to da obraćanje tom tijelu nije jedini mogući pravni lijek i da je operator mogao podnijeti tužbu izravno redovitim sudovima.

33. Prvo, temeljem informacija kojima raspolažemo, čini se da su Zakonom o telekomunikacijama uspostavljena dva alternativna postupka u kojima gospodarski subjekt poput TDC-a, koji smatra da su mu povrijeđena prava, može osporiti odluku nadležnog administrativnog tijela zaduženog za nadzor telekomunikacijskog sektora, odnosno Erhvervsstyrelsen, koji potpada pod nadležnost Ministarstva poduzetništva i rasta. Gospodarski subjekt zapravo je slobodan podnijeti ili žalbu Teleklagenævnetu (koji potpada pod nadležnost Ministarstva istraživačkog rada, inovacija i visokog obrazovanja) ili izravno tužbu sudovima općeg prava<sup>17</sup>.

34. Za razliku od predmeta koji je doveo do presude Belov (EU:C:2013:48), čini se da ta dva postupka nisu autonomna. Naime, kao što je to istaknula danska vlada u pisanom odgovoru na pitanja koja joj je uputio Sud, ni obraćanje sudovima općeg prava ni pokretanje arbitraže nisu u suprotnosti s time da žalbu ispita Teleklagenævnet<sup>18</sup>. Pod tom pretpostavkom, danska vlada ističe da, u skladu s člankom 345. Zakonika o parničnom postupku (Retsplejeloven), sudac općeg prava tada mora prekinuti postupak dok čeka Teleklagenævnetovu odluku.

35. Osim toga, danska vlada ističe da se čini kako u praksi nema slučajeva u kojima su Erhvervsstyrelsenove odluke osporavane izravno pred redovnim sudovima, a da se prije toga nije obratilo Teleklagenævnetu.

36. Drugo, i pod pretpostavkom da je predmetni gospodarski subjekt podnio žalbu pred Teleklagenævnetom, iz članka 71. stavka 2. Zakona o telekomunikacijama proizlazi da su njegove odluke obvezujuće za stranke, osim ako ne podnesu žalbu sudu u roku od osam tjedana.

37. Naime, temeljem članka 71. stavka 1. Zakona o telekomunikacijama, Teleklagenævnet donosi konačne odluke u upravnim stvarima i te se odluke ne mogu pobijati ni pred kojim drugim upravnim tijelom.

38. Prema mojem mišljenju, svi ti elementi nisu protivni tomu da se u zahtjevu Teleklagenævnetu prizna obvezna nadležnost u smislu sudske prakse Suda.

39. Posve je drukčije pitanje neovisnosti tog tijela, u kojem su, prema mojem mišljenju, sadržani svi problemi.

#### B – *Teleklagenævnetova neovisnost*

40. Komisija smatra da Teleklagenævnet ne pruža dostatna jamstva u pogledu neovisnosti. Ističe, naime, da je to tijelo povezano s organizacijskom strukturom Ministarstva istraživačkog rada, inovacija i visokog obrazovanja, koje Teleklagenævnetu stavlja na raspolaganje usluge tajništva, u skladu s člankom 69. stavkom 2. Zakona o telekomunikacijama. Danska vlada tu tvrdnju dovodi u pitanje.

41. Kao što je to Sud podsjetio u presudi Wilson<sup>19</sup>, pojam neovisnosti svojstven je zadaći suđenja i podrazumijeva prije svega da je predmetno tijelo treća strana u odnosu na ono koje je donijelo odluku koja je predmet postupka<sup>20</sup>.

17 — Tu slobodu nema Erhvervsstyrelsen, koji prema nacionalnoj sudskoj praksi ne može pobijati „pred sudovima odluke donesene protiv njega, osim u krajnje iznimnim situacijama“ (t. 21. odgovora danske vlade na pitanja koja joj je uputio Sud).

18 — Danska vlada poziva se na članak 2. stavak 6. Uredbe br. 383.

19 — C-506/04, EU:C:2006:587

20 — Točka 49. i navedena sudska praksa

42. Prema sudskoj praksi Suda, pojam neovisnosti može se promatrati iz dvaju kutova.

43. Prvi je kut gledanja vanjski. On pretpostavlja da je to tijelo zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova glede postupaka pred njima<sup>21</sup>. Implicira da se onima koji imaju zadaću suđenja priznaju određena jamstva, poput stalnosti.

44. Drugi kut koji Sud sagledava kad je riječ o neovisnosti tijela koje je podnijelo zahtjev jest unutarnji. Dovodi se u vezu s pojmom neovisnosti i ima za cilj osiguranje jednake distance prema strankama spora i njihovim pripadajućim interesima u odnosu na predmet spora<sup>22</sup>. Taj kut gledanja zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim isključivo primjene pravnih pravila.

45. Prema mišljenju Suda, ta jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava tijela, imenovanja, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv njegovih članova. Ta pravila trebaju omogućiti da se otkloni bilo kakva legitimna sumnja kod građana u pogledu otpornosti navedenog tijela na utjecaje vanjskih čimbenika i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese. Kad je o tome riječ, Sud smatra da je uvjet u pogledu neovisnosti tijela koje upućuje zahtjev za prethodnu odluku ispunjen tek ako su slučajevi opoziva članova tog tijela propisani izričitim zakonskim odredbama<sup>23</sup>.

46. Međutim, u predmetnom slučaju te pretpostavke nisu ispunjene i moram priznati da elementi koje je iznijela danska vlada u svojem odgovoru na pitanja koja joj je uputio Sud i na raspravi nisu uklonili moje sumnje u neovisnost prosudbe članova Teleklagenævnetta i u nemogućnost da na njega utječu vanjski čimbenici.

47. Sastav Teleklagenævnetta uređen je člankom 68. Zakona o telekomunikacijama.

48. Iz stavaka 2. i 3. te odredbe proizlazi da se Teleklagenævnet sastoji od pet do sedam članova. Danska je vlada na raspravi potvrdila da Teleklagenævnet može biti sastavljen od parnog broja članova, kao što je to, uostalom, i sada, i da je u slučaju da su glasovi izjednačeni glas predsjednika tog tijela odlučujući u skladu s člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 383.

49. U smislu sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, činjenica da predsjednikov glas može biti odlučujući još više opravdava temeljito propitivanje njegove neovisnosti i nepristranosti kao i nepristranosti sastava tijela kojem pripada<sup>24</sup>. Europski sud za ljudska prava u navedenoj presudi Grande Stevens i drugi protiv Italije, donesenoj u velikom vijeću, u odlučivanju je uzео u obzir način imenovanja članova predmetnog tijela, trajanje njihova mandata, postojanje zaštite od vanjskih pritisaka, njihovu ujedno subjektivnu i objektivnu nepristranost i dojam neovisnosti.

21 — Vidjeti osobito presudu Wilson (EU:C:2006:587, t. 50. i 51. i navedena sudska praksa); rješenje Pilato (C-109/07, EU:C:2008:274, t. 23.) i presudu RTL Belgium (EU:C:2010:821, t. 39.).

22 — Presude Wilson (EU:C:2006:587, t. 52. i navedena sudska praksa) i RTL Belgium (EU:C:2010:821, t. 40.).

23 — Rješenje Pilato (EU:C:2008:274, t. 24. i navedena sudska praksa)

24 — Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava opsežno je razradila kriterije za ocjenjivanje neovisnosti i nepristranosti suda, a nedavno je na njih podsjetila u presudi Grande Stevens i drugi protiv Italije od 4. ožujka 2014. (t. 132. i sljedeće). Vidjeti također presudu Europskog suda za ljudska prava Gruzijaska radnička stranka protiv Gruzije od 8. srpnja 2008., u kojoj je Europski sud za ljudska prava u pogledu gruzijskih izbornih povjerenstava istaknuo da je činjenica da su sedam od petnaest članova svakog od tih povjerenstava, a među njima i predsjednike s odlučujućim glasom, imenovali predsjednik Gruzije i njegova stranka mogla dovesti u pitanje nepristranost i neovisnost tijela koje je trebalo odlučiti o sporu (t. 106.). Taj je Sud istaknuo da sastav izbornih povjerenstava nije uključivao ograničenja moći predsjednika i da ta povjerenstva nisu ispunjavala traženi kriterij neovisnosti, ali nije zaključila da je prekršen članak 3. Dodatnog protokola br. 1 Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanog u Parizu 20. ožujka 1952., jer ne postoje dokazi o zlouporabi ovlasti (t. 110. i 111.).



50. U tom pogledu iz mjerodavnog zakonodavstva proizlazi da članove Teleklagenævnet imenuje Ministarstvo poduzetništva i rasta. Temeljem članka 68. stavka 2. druge rečenice Zakona o telekomunikacijama, navedeno ministarstvo mora paziti da to tijelo bude sastavljeno od osoba koje nemaju samo kvalifikacije u području prava, a osobito prava tržišnog natjecanja, gospodarskog prava i trgovačkog prava, već i tehničke kompetencije u području telekomunikacija<sup>25</sup>. Međutim, iz članka 68. stavka 4. tog zakona proizlazi da predsjednik Teleklagenævnet mora biti pravnik. Temeljem te iste odredbe ministar poduzetništva i rasta može među članovima imenovati jednog pravnika kao potpredsjednika i on može zamijeniti predsjednika u slučaju njegove spriječenosti ili izuzeća.

51. Kad je riječ o neovisnosti članova Teleklagenævnet, danska vlada u pisanom odgovoru na pitanja koja joj je uputio Sud navodi da, u skladu s člankom 69. stavkom 3. Zakona o telekomunikacijama, Teleklagenævnet u svojem radu ne ovisi ni o kakvim uputama o postupanju i odlučivanju u danom predmetu.

52. Kad je pak riječ o opozivu članova tog tijela, danska vlada također pojašnjava da „opoziv članova Teleklagenævnet nije uređen ni Zakonom o telekomunikacijama ni Uredbom [br. 383]“. Međutim, navodi da se oni imenuju na razdoblje od četiri godine i da su „zaštićeni od proizvoljnog i zlopotrebljavajućeg opoziva sukladno općim pravilima upravnog i radnog prava“. Tijekom rasprave danska je vlada usto naglasila da ovlast opoziva pripada osobi koja je nadležna i za imenovanje, to jest ministru poduzetništva i rasta. Međutim, danska je vlada istaknula da, prema njezinim saznanjima, ne postoji slučaj u kojem je član Teleklagenævnet bio opozvan.

53. Ti elementi nisu dovoljni kako bi me uvjerali da su članovi Teleklagenævnet u pogledu svoje neovisnosti i nepristranosti oslobođeni bilo kakvog vanjskog utjecaja.

54. Naime, ne postoji nijedna izričita zakonska odredba kojom bi bili određeni slučajevi u kojima članovi Teleklagenævnet mogu biti opozvani ili njihovo imenovanje poništeno. Osim toga, na njih se analogijom ne primjenjuju jamstva za zaštitu sudaca na sudovima općeg prava.

55. Prema tome, članovi Teleklagenævnet, koje imenuje i opoziva isto nadležno tijelo, nemaju nikakva posebna jamstva u vezi sa svojim opozivom, osim onih predviđenih općim pravilima upravnog i radnog prava. No, prema mojem mišljenju, to nije dovoljno u smislu sudske prakse Suda jer njihov opoziv mora biti predviđen posebnim odredbama koje odstupaju od općeg prava. I na kraju, jasno je da četverogodišnji mandat ne može biti jamstvo njihove stalnosti.

56. Ti mi se elementi čine kao prepreka i, prema mojem mišljenju, protive se priznavanju Teleklagenævnetu svojstva „suda“ u smislu članka 267. UFEU-a, s obzirom na to da sve okolnosti upućuju na to da je to tijelo više nalik upravnom tijelu.

57. U ovoj fazi analize treba istaknuti da se, u skladu s člankom 71. stavkom 2. Zakona o telekomunikacijama, protiv Teleklagenævnetovih odluka može podnijeti tužba sudu u roku od osam tjedana. Postojanje mogućnosti tužbe može osigurati učinkovitost mehanizma prethodnog pitanja predviđenog člankom 267. UFEU-a i ujednačeno tumačenje prava Unije, a u ovom slučaju prije svega Direktive o univerzalnoj usluzi, što je cilj navedene odredbe UFEU-a. Naime, ako se poslužimo riječima stalne sudske prakse, nacionalni sudovi u skladu s člankom 267. UFEU-a ovlašteni su ili u nekim slučajevima obvezni obratiti se Sudu s prethodnim pitanjem kad im je za donošenje presude potrebna odluka o tumačenju ili valjanosti prava Unije<sup>26</sup>.

25 — Nezavisni odvjetnik Jacobs u točki 33. svojeg mišljenja u predmetu Syfait i dr. (EU:C:2004:673) zaključio je da ograničeni broj mjesta rezerviran za pravnike u grčkoj komisiji za tržišno natjecanje ne dopušta da je se ne smatra „sudom“ ako to tijelo mora odlučivati u nekom složenom tehničkom području koje uz pravne zahtjeva i neke ekonomske i tehničke kvalifikacije.

26 — Vidjeti presudu Belov (EU:C:2013:48, t. 52.).

58. Prema tome, smatram da Sud nije nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja je uputio Teleklagenævnet.

59. Stoga ću podredno i pod pretpostavkom da bi se Sud ipak morao priznati nadležan ispitati prethodna pitanja koja je postavilo to tijelo koje je uputilo zahtjev.

### III – Podredno ispitivanje prethodnih pitanja

60. Svrha svih pitanja koja postavlja Teleklagenævnet jest odrediti okolnosti u kojima je država članica obvezna, u skladu s člankom 32. Direktive o univerzalnoj usluzi, platiti naknadu poduzeću pružatelju dodatne obvezne usluge.

61. U svrhu analize, ta ću pitanja ispitati drukčijim redoslijedom nego što ih je postavilo tijelo koje je podnijelo zahtjev.

62. Ispitivanje ću započeti proučavanjem petog pitanja, koje je prema mojem mišljenju uvodnog karaktera jer se bavi utjecajem mjesta pružanja predmetne usluge na odgovore koji se trebaju dati na prvo, drugo, treće i četvrto pitanje.

63. Analizu ću nastaviti proučavanjem pitanja o tumačenju Direktive o univerzalnoj usluzi.

64. Prvo ću se pozabaviti četvrtim pitanjem o metodi izračuna neto troškova obveze pružanja univerzalne usluge.

65. Zatim ću se posvetiti pitanjima o uvjetima financiranja dodatnih obveznih usluga. U tom ću smislu zajedno analizirati prvo, šesto i sedmo pitanje jer se ona sva odnose na temeljna pravila primjenjiva na dodjeljivanje i izračun naknade na osnovi pružanja tih usluga. Tom prilikom odgovorit ću na osmo pitanje o izravnom učinku članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi. I na kraju ću analizirati drugo i treće pitanje, koja se više odnose na pojedinosti izračuna te naknade.

#### A – *Peto pitanje, o posebnom statusu Grenlanda*

66. Petim pitanjem Teleklagenævnet želi znati utječe li činjenica da TDC pruža predmetnu dodatnu obveznu uslugu na Grenlandu na odgovore na prvo, drugo, treće i četvrto pitanje o tumačenju članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi.

67. Problem u ovom predmetu počiva u činjenici da TDC sigurnosnu i hitnu pomorsku uslugu ne nudi samo na području države članice Unije, već i u PZP-u. Prema tome, treba znati znači li poseban status koji uživa Grenland da će Sud imati drukčiji pristup nego što bi ga zauzeo da dobavljač pruža tu uslugu isključivo na području države članice, a u pogledu, s jedne strane, tumačenja Direktive o univerzalnoj usluzi i, s druge strane, primjene pravila o državnim potporama.

68. Kao prvo, činjenica da TDC pruža predmetnu uslugu na Grenlandu u ovom slučaju nikako ne utječe na primjenjivost pravila o državnim potporama. Naime, predmetno financiranje javno je financiranje iz sredstava Kraljevine Danske i pogoduje danskom poduzeću sa sjedištem na državnom području. To pitanje ne predstavlja nikakve posebne probleme.

69. Posve je drukčija situacija s primjenjivošću Direktive o univerzalnoj usluzi. Kako bi se shvatio opseg tog pitanja, treba se nakratko posvetiti posebnom statusu Grenlanda u odnosu na pravo Unije.

70. PZP-i u okviru Priloga II. UFEU-u, a kojima pripada i Grenland, jesu „područja“ koja su priključena državi članici iz povijesnih ili političkih razloga. Ona nisu suverene države s međunarodnom pravnom osobnošću. Što se tiče Grenlanda, on je sastavni dio Kraljevine Danske. Međutim, ima autonoman status unutar Kraljevine koji je dobio 1. svibnja 1979., čime je postao „zasebna zajednica unutar Kraljevine Danske“, a pojačan je Zakonom o autonomiji Grenlanda koji je danski parlament donio 20. lipnja 2009.

71. Kao što je to Sud istaknuo u presudi *Antillean Rice Mills* i dr./Komisija<sup>27</sup>, „iako su PZP-i pridružene zemlje i područja koji su posebno povezani s [Unijom], ipak nisu njezin sastavni dio“<sup>28</sup>. Ugovori, a osobito članak 52. UFEU-a i članak 355. točka 2. UFEU-a, tim područjima daju poseban status, utemeljen na posebnom sustavu pridruživanja orijentiranom na gospodarski i socijalni razvoj prekomorskih zemalja i područja. Taj je sustav općenito definiran u okviru četvrtog dijela UFEU-a, u kojem se nalaze članci 198. do 204. UFEU-a, a što se tiče Grenlanda, unutar Protokola br. 34 o posebnim aranžmanima za Grenland, priloženog UFEU-u i UFEU-u.

72. Nažalost, iz tih odredaba nije moguće sa sigurnošću utvrditi predstavlja li poseban sustav pridruživanja PZP-a autonoman i vlastiti pravni poredak u kojem se primjenjuju samo članci 198. do 204. UFEU-a i akti doneseni na temelju njih ili taj sustav predstavlja *lex specialis* koji se primjenjuje samo u slučaju nužde, umjesto općih pravila UFEU-a.

73. Odredbe u četvrtom dijelu UFEU-a sastavljene su dvosmisleno, a usto sudska praksa ne pruža jasan odgovor. Te je teškoće izvrsno sažeo nezavisni odvjetnik Cruz Villalón u mišljenju u predmetu *Prunus* i *Polonium*<sup>29</sup>. Nakon što je opisao dva smjera sudske prakse Suda<sup>30</sup>, nezavisni odvjetnik Cruz Villalón smatrao je da je „određenje PZP-a kao države članice ili treće zemlje pitanje na koje se ne može dati jednoznačan odgovor, već prilagođen svakom zasebnom slučaju, ovisno o relevantnom pravnom okviru i osobito vodeći računa o ciljevima koji se žele postići posebnim sustavom pridruživanja koji je predviđen četvrtim dijelom [UFEU-a]“<sup>31</sup>.

74. Slažem se s tom analizom. Naime, čini mi se da bi se odredbe UFEU-a i njegova sekundarnog prava trebale primjenjivati na PZP-e, osim ako su zamijenjene posebnim pravilima koja su predviđena u člancima 198. do 204. UFEU-a ili ako ugrožavaju ciljeve koji se žele postići u okviru sustava pridruživanja.

75. Međutim, u glavnom je postupku jasno da je pružanje dodatne obvezne usluge u uvjetima utvrđenima u članku 32. Direktive o univerzalnoj usluzi u skladu s ciljevima sustava pridruživanja sklopljenog s Grenlandom, s obzirom na to da doprinosi gospodarskom i socijalnom razvoju tog područja i pogoduje interesima njegovih stanovnika u skladu s ciljevima iz članaka 198. i 199. UFEU-a. Uostalom, nijedna posebna odredba iz članaka 198. do 203. UFEU-a ni iz Protokola br. 34 o posebnom aranžmanu za Grenland, priloženog UFEU-u i UFEU-u, nije protivna takvoj primjeni.

27 — C-390/95 P, EU:C:1999:66

28 — Točka 36.

29 — C-384/09, EU:C:2010:759, t. 23. do 40.

30 — Vidjeti točke 37. do 39. mišljenja. Nezavisni odvjetnik Cruz Villalón, s jedne strane, spominje presudu *Eman* i *Sevinger* (C-300/04, EU:C:2006:545), u kojoj je Sud presudio da se državljanin države članice nastanjen u PZP-u može pozvati na prava koja su građanima Unije priznata u članku 18. i sljedećima UFEU-a, proširujući tako pravo kandidiranja na izborima za Europski parlament i na osobe koje imaju prebivalište u PZP-u (t. 29.). U tom slučaju nezavisni odvjetnik Cruz Villalón objašnjava da je riječ o situaciji u kojoj u UFEU-u nije jasno izražen stav u pogledu stupnja svoje primjenjivosti. S druge strane, poziva se na presudu *van der Kooy* (C-181/97, EU:C:1999:32), u kojoj je Sud, naprotiv, smatrao da bi u odnosu na PZP-e trebalo postupati jednako kao i s trećim zemljama (t. 34. do 39.). Također treba uputiti na mišljenja 1/78 (EU:C:1979:224) i 1/94 (EU:C:1994:384), u kojima je Sud ocijenio da su PZP-i izvan područja primjene prava Unije i da se prema tome u odnosu na Uniju nalaze u istom položaju kao i treće zemlje (ovim redoslijedom: t. 61. i 62. kao i t. 17.).

31 — Točka 39 mišljenja

76. Prema tome, smatram da u situaciji kao što je ona iz glavnog postupka činjenica da poduzeće zaduženo za pružanje dodatne obvezne usluge iz članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi pruža tu uslugu ne samo na području države članice već i na području PZP-a nema utjecaja na način na koji treba tumačiti odredbe te direktive niti na primjenu pravila o državnim potporama.

*B – Četvrto pitanje, o metodi izračuna neto troškova obveze pružanja univerzalne usluge*

77. Četvrtim pitanjem Teleklagenævnet pita Sud protivi li se Direktiva o univerzalnoj usluzi tomu da država članica za izračun neto troška koji snosi određeno poduzeće pružatelj univerzalne usluge uzima u obzir prihode i rashode povezane s pružanjem dotične usluge, a osobito prihode i rashode koje bi poduzeće ostvarilo i da nije imalo te obveze.

78. Odgovor na to pitanje nalazi se u samom tekstu Direktive o univerzalnoj usluzi.

79. Kao što je to određeno u uvodnoj izjavi 4. te direktive, osiguravanje univerzalne usluge može uključivati pružanje određenih usluga nekim krajnjim korisnicima po cijenama koje odstupaju od onih koje su posljedica uobičajenih uvjeta na tržištu. Upravo je zato zakonodavac Unije predvidio, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 18. navedene direktive, da države članice trebaju, kada je to potrebno, uspostaviti mehanizme za financiranje neto troškova koji se odnose na obvezu pružanja univerzalne usluge u slučajevima kada se dokaže da se te obveze mogu pružiti samo uz gubitak odnosno uz neto troškove koji izlaze izvan uobičajenih tržišnih standarda.

80. Tako, u skladu s člankom 12. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive o univerzalnoj usluzi, ondje gdje državna regulatorna tijela smatraju da pružanje univerzalne usluge može predstavljati nepošteno opterećenje poduzetima pružateljima usluge, ona rade izračun neto troškova njezina pružanja.

81. Zakonodavac Unije u članku 12. stavku 1. podstavku 2. pod točkom (a) Direktive o univerzalnoj usluzi detaljno je iznio metode izračuna neto troška obveza pružanja univerzalne usluge i naveo ih u uvodnoj izjavi 19. i u Prilogu IV. dijelu A te direktive.

82. Prije svega, iz članka 12. stavka 1. podstavka 2. točke (a) navedene direktive proizlazi da države članice moraju izračunavati neto trošak obveze pružanja univerzalne usluge uzimajući u obzir eventualnu tržišnu korist koju ostvaruje poduzeće pružatelj usluge.

83. Zatim, iz Priloga IV. dijela A Direktive o univerzalnoj usluzi proizlazi da je neto trošak jednak razlici između neto troška za određeno poduzeće koje ima obvezu pružanja univerzalne usluge te onoga koje radi bez obveze pružanja univerzalne usluge. Zakonodavac Unije dodaje da države članice trebaju usmjeriti dužnu pozornost na ispravnu procjenu troškova koje bi svako odabrano poduzeće izbjeglo kad ne bi postojala obveza pružanja univerzalne usluge.

84. I na kraju, zakonodavac Unije određuje da se izračun neto troška ne treba temeljiti samo na rashodima i prihodima već i na nematerijalnoj koristi koja prolazi iz pružanja univerzalne usluge<sup>32</sup>.

85. Također treba dodati da je Komisija u uvodnoj izjavi 17. Odluke 2012/21 navela da, kad je riječ o naknadi poduzeću koje ima obvezu pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa, opravdani neto troškovi izračunavaju se ili kao razlika između troškova koji su nastali u obavljanju usluge od općeg gospodarskog interesa (u daljnjem tekstu: UOGI) i prihoda zarađenog od te usluge ili pak kao razlika između neto troškova poduzetnika koji jamči izvršavanje obveze pružanja javne usluge i neto troškova ili dobiti istog poduzetnika koji ne jamči izvršavanje obveze pružanja javne službe.

32 — Te se koristi, primjerice, odnose na tehničku i komercijalnu korist proizišlu iz proširenja mreže pružatelja usluge u odnosu na operatora koji posluje u uobičajenim tržišnim okolnostima ili iz imidža žiga koji se povezuje se položajem operatora pružatelja univerzalne usluge.

86. S obzirom na te elemente, smatram da se članak 12. stavak 1. drugi podstavak točka (a) Direktive o univerzalnoj usluzi mora tumačiti na način da nije protivan nacionalnim propisima kojima država članica neto trošak obveze pružanja univerzalne usluge računa temeljem ukupnih prihoda i rashoda povezanih s pružanjem te usluge, a osobito prihoda i rashoda koje bi poduzeće ostvarilo kad ne bi bilo pružatelj navedene usluge.

*C – Prvo, šesto i sedmo pitanje, o pravilima i načelima koja se primjenjuju na naknadu poduzeću koje pruža dodatnu obveznu uslugu*

87. Prvim, šestim i sedmim pitanjem od Suda se traži da utvrdi pravila i načela kojima je uređen način na koji država članica financira dodatne obvezne usluge.

88. Svojim prvim pitanjem Teleklagenævnet u biti pita Sud je li članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi protivan odluci države članice da odbije isplatiti naknadu poduzeću pružatelju dodatne obvezne usluge zato što trošak te usluge pokriva dobit koju je poduzeće ostvarilo temeljem obveza pružanja univerzalne usluge.

89. Šestim pitanjem Teleklagenævnet se pita o utjecaju na tumačenje te odredbe pravila o državnim potporama ne samo iz članka 107. stavka 1. i članka 108. stavka 3. UFEU-a već i iz Odluke 2012/21. Ta odluka sadrži uvjete pod kojima je država članica oslobođena od obveze da Komisiji prethodno prijavi državnu potporu u obliku naknade za UOGI koji se pruža kad se može smatrati da je ta naknada u skladu s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a.

90. Sedmim pitanjem Teleklagenævnet se također pita o utjecaju na tumačenje članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi načela minimalnog narušavanja tržišnog natjecanja, na kojem se temelje odredbe koje je zakonodavac Unije iznio u toj direktivi<sup>33</sup>.

91. Ta tri pitanja proučit ću zajedno, u mjeri u kojoj pravila i načela na koja se poziva Teleklagenævnet u svojem šestom i sedmom pitanju ne utječu na provedbu obveza koje proizlaze iz Direktive o univerzalnoj usluzi – a osobito na mehanizme naknade koji trebaju biti uspostavljeni u svrhu financiranja univerzalne usluge i dodatnih obveznih usluga – već ih uređuju.

92. Zbog razloga koje ću sada iznijeti, smatram da država članica ne može temeljem članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi odbiti isplatiti naknadu poduzeću pružatelju dodatne obvezne usluge kada njezin trošak pokriva dobit koju je poduzeće ostvarilo temeljem obveza pružanja univerzalne usluge.

93. Kao i Komisija, smatram da su programi naknade predviđeni Direktivom o univerzalnoj usluzi, koji se s jedne strane odnose na univerzalnu uslugu, a s druge na dodatne obvezne usluge, neovisni jedan o drugome i da se za neto troškove nastale obavljanjem svake od tih usluga mora voditi zasebno knjigovodstvo, tako da se osigura da svi prihodi ostvareni pružanjem univerzalne usluge ne ulaze u izračun neto troškova dodatne obvezne usluge i da ne uvjetuju dodjeljivanje naknade na osnovi pružanja te usluge.

94. Istina je da obveza vođenja odvojenog knjigovodstva nije izričito predviđena u okviru financiranja dodatnih obveznih usluga. Međutim, taj zahtjev proizlazi iz načela koje je zakonodavac Unije utvrdio u okviru Direktive o univerzalnoj usluzi i primjenjivosti pravila o državnim potporama.

33 — Zakonodavac Unije definira načelo minimalnog narušavanja tržišnog natjecanja u uvodnoj izjavi 23. Direktive o univerzalnoj usluzi. Pridržavanje tog načela prema njemu zahtijeva da se doprinosi trebaju nadoknaditi na način koji što je više moguće umanjuje utjecaj financijskog opterećenja krajnjih korisnika, primjerice na način da se doprinosi što je moguće više rašire.



95. Kao prvo, pravila utvrđena člankom 32. Direktive o univerzalnoj usluzi podrazumijevaju da poduzeće pružatelj dodatne obvezne usluge mora dobiti naknadu. Dakako, zakonodavac Unije ne iznosi detaljno načela primjenjiva na tu naknadu. Ograničava se na zabranu državama članicama da se trošak te usluge odrazi na operatore mreža i usluga elektroničkih komunikacija na nacionalnom tržištu<sup>34</sup>. Zakonodavac Unije tako želi osigurati da doprinosi koje plaćaju sudionici na tržištu budu izravno povezani s pružanjem univerzalne usluge, a ne obuhvaćaju povezane i dodatne aktivnosti. Njegov je cilj osigurati minimalno narušavanje tržišnog natjecanja tako da osnivanjem sektorskog fonda spriječi neproporcionalno financijsko opterećenje operatora u sektoru, a osobito onih koji tek ulaze na tržište<sup>35</sup>. Nijedno poduzeće u sektoru, a među njima se nalazi i poduzeće pružatelj usluge, ne treba pridonijeti financiranju dodatne obvezne usluge.

96. Tekst članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi podrazumijeva da poduzeće koje pruža dodatnu obveznu uslugu ne mora podnijeti trošak povezan s pružanjem te usluge i da od države članice može dobiti naknadu tog troška.

97. Ta je odredba dovoljno precizna i bezuvjetna da, prema mojem mišljenju, može imati izravan učinak.

98. Smatram da u tim okolnostima država članica ne može donijeti nacionalni propis kojim bi poduzeće koje pruža dodatnu obveznu uslugu *in fine* bilo lišeno naknade.

99. Kao drugo, pravila o financiranju univerzalne usluge podrazumijevaju odvojeno knjigovodstvo za aktivnosti koje se odnose na univerzalnu uslugu i aktivnosti koje su povezane s drugim vrstama usluga, među kojima su i dodatne obvezne usluge. Države članice tako za izračun naknade moraju uzeti u obzir samo prihode koje pružatelj univerzalne usluge ostvari od pružanja te usluge<sup>36</sup>.

100. Zahtjev za odvojeno knjigovodstvo nalazi se u članku 13. stavku 1. točki (a) Direktive 2002/21. U skladu s tom odredbom, poduzeća su obvezna voditi odvojeno knjigovodstvo kojim se omogućuje utvrđivanje svih stavaka rashoda i prihoda proizišlih iz njihovih aktivnosti povezanih s pružanjem elektroničkih komunikacijskih mreža ili usluga kad uživaju, među ostalim, posebna ili ekskluzivna prava za pružanje usluga u drugim sektorima u istoj državi članici.

101. Taj je zahtjev ponovljen i u Direktivi o univerzalnoj usluzi kad je riječ o pružanju univerzalne usluge.

102. Naime, pridržavanje načela koja je zakonodavac Unije iznio u člancima 12. do 14. te direktive, a koja se trebaju tumačiti u svjetlu uvodnih izjava 3., 18. i 22. do 25. te Priloga IV. toj direktivi, podrazumijeva da je mehanizam naknade u izravnoj vezi s neto troškovima nastalima iz obveza pružanja univerzalne usluge, što je, uostalom, potvrđeno u sudskoj praksi Suda<sup>37</sup>. Tako iz uvodnih izjava 3. i 18. Direktive o univerzalnoj usluzi proizlazi da države članice moraju platiti naknadu određenim poduzećima za „specifično nastali“ neto trošak pružanja univerzalne usluge. Pridržavanje tih načela zahtijeva od državnih regulatornih tijela da uvedu razliku između neto troškova povezanih s univerzalnom uslugom, s jedne strane, i troškova povezanih s pružanjem usluga koje nisu obuhvaćene

34 — Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 21. Direktive o univerzalnoj usluzi, u kojoj zakonodavac Unije određuje da „bilo koji mehanizam financiranja treba osigurati da sudionici na tržištu doprinose *samo financiranju obveza pružanja univerzalne usluge, a ne drugim aktivnostima koje nisu izravno povezane s obvezom pružanja univerzalne usluge*“ (moje isticanje). Vidjeti također uvodnu izjavu 25. te direktive, u kojoj se dodaje da, iako svaka država članica i dalje ima slobodu nametnuti posebne mjere izvan opsega obveza pružanja univerzalne usluge, ipak mora predvidjeti način financiranja u skladu s pravom Unije, a koji nije na teret doprinosa od strane sudionika na tržištu.

35 — Vidjeti točku 2.5. Komunikacije Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o okviru za kvalitetu usluga od općeg interesa u Europi (COM(2011) 900 *final*).

36 — Vidjeti po tom pitanju uvodnu izjavu 19. Direktive o univerzalnoj usluzi, kojom je određeno da „bilo koji izračun neto troškova univerzalne usluge treba nužno uzeti u obzir troškove i *prihode*, kao i nematerijalnu korist *koja proizlazi iz pružanja univerzalne usluge*“ (moje isticanje).

37 — Presuda Komisija/Belgija (C-222/08, EU:C:2010:583, t. 49. do 52.)

poglavljem II. te direktive, s druge strane, bez obzira na to je li riječ o dodatnim obveznim uslugama ili o komercijalnim uslugama. Zakonodavac Unije u tom je pogledu predvidio različite uvjete financiranja ovisno o naravi usluge, čime je izričito isključio sektorsko financiranje u okviru primjene članka 32. navedene direktive<sup>38</sup>.

103. Zahtjev za odvojenim knjigovodstvom ne samo da doprinosi transparentnosti postupka financiranja<sup>39</sup> već također omogućuje da se osigura neutralno financiranje univerzalne usluge sa stajališta konkurencije<sup>40</sup>.

104. Takvim se zahtjevom također osigurava da, u skladu s uvodnom izjavom 18. Direktive o univerzalnoj usluzi, financiranje univerzalne usluge i dodatnih obveznih usluga bude u skladu s pravilima o državnim potporama<sup>41</sup>.

105. Odvojeno je knjigovodstvo, naime, uvjet za dodjelu naknada koje države članice plaćaju za pružene usluge od općeg gospodarskog interesa.

106. Pružanje dodatne obvezne usluge očito, baš kao i univerzalna usluga, pripada među usluge od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a. Premda se dodatne obvezne usluge ne mogu smatrati „univerzalnom uslugom“ u smislu Direktive o univerzalnoj usluzi, one ipak po svojoj naravi i svrsi služe jednakim ciljevima i pružaju se pod istim uvjetima<sup>42</sup>. Tako se dodatna obvezna usluga najčešće pruža po cijeni koja odstupa od one utvrđene u uobičajenim tržišnim uvjetima.

107. Međutim, naknade koje države članice dodjeljuju za pružanje usluge od općeg gospodarskog interesa podliježu pravilima koja je zakonodavac Unije utvrdio u člancima 107. i 108. UFEU-a. Kako bi se izbjeglo da se te naknade smatraju „državnim potporama“ koje su nespojive s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, državna intervencija mora ispuniti četiri kumulativna uvjeta koja je Sud iznio u presudi Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg<sup>43</sup>. Ti su uvjeti sljedeći:

- kao prvo, poduzeće korisnik mora stvarno imati obvezu pružanja javnih usluga i te usluge moraju biti jasno definirane;
- kao drugo, parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti unaprijed objektivno i transparentno određeni kako bi se izbjeglo dodjeljivanje ekonomske prednosti koja bi poduzeće korisnika mogla staviti u povoljniji položaj u odnosu na konkurentna poduzeća;
- kao treće, naknada ne smije biti viša od iznosa nužnog za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih ispunjavanjem obveze pružanja javne usluge, uzimajući u obzir s njima povezane prihode kao i razumnu dobit i

38 — Naime, u okviru financiranja obveza pružanja univerzalne usluge većina država članica odlučila se za sektorsko financiranje. Samo su Češka Republika, Republika Finska i Kraljevina Švedska 2011. donijele odredbe kojima se ti troškovi pokrivaju samo iz javnih financija, dok su Republika Malta i Portugalska Republika predvidjele mješovito javno-privatno financiranje (vidjeti u tom pogledu Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o rezultatima javnog savjetovanja i treće revizije opsega univerzalne usluge u elektroničkim komunikacijama, u skladu s člankom 15. Direktive 2002/22/EZ [COM(2011) 795 final, str. 13.]).

39 — Uvodnom izjavom 19. Direktive o univerzalnoj usluzi određeno je da se „neto troškovi“ koji proizlaze iz obveza pružanja univerzalne usluge trebaju izračunati *na temelju transparentnih postupaka*“ (moje isticanje).

40 — Vidjeti članak 1. stavak 1. i članak 3. stavak 2. Direktive o univerzalnoj usluzi kao i presudu Komisija/Francuska (C-220/07, EU:C:2008:354, t. 29).

41 — Vidjeti također uvodnu izjavu 3. Direktive o univerzalnoj usluzi kao i članak 6. Direktive 2002/77. Vidjeti i presudu Komisija/Francuska (EU:C:2008:354, t. 30.).

42 — Uvidom u internetsku stranicu Erhvervsstyrelsen utvrđujem da je pružanje predmetnih usluga uključeno u obveze pružanja univerzalne usluge.

43 — C-280/00, EU:C:2003:415, t. 88. do 94.

— kao četvrto, visina naknade mora biti određena temeljem analize troškova koje bi prosječno poduzeće, kojim se dobro upravlja i koje je prikladno opremljeno nužnim sredstvima, imalo kad poduzeće nije izabrano postupkom javne nabave.

108. Ako se nije pridržavalo tih kriterija, a ispunjeni su opći uvjeti za primjenu članka 107. stavka 1. UFEU-a, tada su naknade koje država članica isplaćuje poduzeću koje pruža usluge od općeg gospodarskog interesa državne potpore i podliježu odredbama članaka 106., 107. i 108. UFEU-a.

109. Komisija je svaki od tih uvjeta pojasnila u svojoj Komunikaciji o primjeni pravila Europske unije o državnoj potpori na naknadu za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa<sup>44</sup>. Međutim, kada je riječ o načelima kojima podliježu dodjela i obračun naknade, Komisija se u točki 56. te komunikacije potrudila pojasniti da se „samo troškovi koji su izravno povezani s pružanjem UOGI-ja mogu uzeti u obzir s tim u vezi“<sup>45</sup>.

110. Komisija je također u članku 5. stavku 3. svoje odluke 2012/21 odredila da se svaka naknada odobrena poduzeću zaduženom za upravljanje uslugama od općeg gospodarskog interesa izračunava po načelu troškovnog računovodstva kojime se može utvrditi svaki trošak povezan s pružanjem predmetne usluge.

111. Valja istaknuti da je zahtjev za odvojeno knjigovodstvo već bio sadržan u Direktivi Komisije 2006/111/EZ od 16. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća kao i financijske transparentnosti unutar određenih poduzeća<sup>46</sup>. U skladu s člankom 4. Direktive 2006/111, svako poduzeće koje ima obvezu pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa, koje prima naknadu u vezi s tom javnom uslugom, a uz to obavlja i druge djelatnosti, obvezno je voditi odvojeno knjigovodstvo, što omogućuje pripis svih proizvoda i troškova različitim predmetnim aktivnostima.

112. U konkretnom slučaju, u predmetu kao što je onaj iz glavnog postupka, poštovanjem takve obveze usto se osigurava da poduzeće koje istodobno pruža univerzalnu uslugu i dodatnu obveznu uslugu ne bude kažnjeno. Naime, odvojenim knjigovodstvom sprečava se dvostruko uzimanje u obzir prihoda koje poduzeće ostvari u okviru obveze pružanja univerzalne usluge, s jedne strane, u svrhu izračuna neto troškova obveze pružanja univerzalne usluge i, posljedično, naknade koja se na osnovi toga odobrava i, s druge strane, u svrhu izračuna neto troškova dodatne obvezne usluge i prema tome dodjele naknade koja se isplaćuje temeljem dodatne obvezne usluge. Takvom bi praksom poduzeće koje pruža usluge neizbježno bilo kažnjeno jer bi to praktično značilo da ono mora podnijeti trošak dodatne obvezne usluge, bez obzira na to što je to u suprotnosti s člankom 32. Direktive o univerzalnoj usluzi.

113. Kao što će se vidjeti u daljnjem izlaganju, to ipak ne isključuje mogućnost da se prihodi ostvareni u okviru pružanja univerzalne usluge uzmu u obzir u kasnijoj fazi, i to prilikom ocjenjivanja je li opterećenje koje ima poduzeće pružatelj pretjerano ili nepošteno.

114. S obzirom na sve te elemente, mislim da se članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi mora tumačiti kao protivan nacionalnom propisu koji omogućuje državi članici da odbije zahtjev za naknadu što ga je podnijelo poduzeće pružatelj dodatne obvezne usluge zato što trošak te usluge pokriva dobit koju je poduzeće ostvarilo temeljem obveza pružanja univerzalne usluge.

115. Imajući na umu odgovor koji predlažem na to pitanje, sada treba proučiti osmo pitanje koje je postavio Teleklagenævnet.

44 — SL 2012., C 8, str. 4.

45 — Moje isticanje

46 — SL L 318, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 163.)

D – *Osmo pitanje, o izravnom učinku članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi*

116. Osmim pitanjem Teleklagenævnet želi znati ima li članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi izravan učinak.

117. Prema stalnoj sudskoj praksi, kad država članica ne prenese u roku neku direktivu ili je prenese na pogrešan način, pojedinci se mogu protiv te države pozvati na odredbe te direktive koje se svojim sadržajem čine bezuvjetnima i dovoljno preciznima<sup>47</sup>.

118. U ovom je predmetu istina da člankom 32. Direktive o univerzalnoj usluzi nisu precizno utvrđena pravila za izračun koja država članica mora propisati za dodjelu naknade poduzeću koje pruža dodatnu obveznu uslugu. Države članice u tom pogledu, uz uvjet da poštuju pravila o državnim potporama, imaju određen manevarski prostor.

119. Međutim, članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi na razini poduzeća koje pruža dodatnu obveznu uslugu stvara pravo na dobivanje naknade za troškove u vezi s pružanjem te usluge. Isključujući sektorsko financiranje, zakonodavac Unije zabranjuje državama članicama da nametnu poduzećima iz sektora, među kojima se nalazi i poduzeće pružatelj usluge, da snose trošak navedene usluge te nalaže javnu naknadu. Prema mojem mišljenju, ta je odredba dovoljno precizna i bezuvjetna da bi u tom pogledu imala izravan učinak.

120. U tim okolnostima, država članica ne može odabrati metodu izračuna troškova povezanih s pružanjem dodatne obvezne usluge koja bi dovela do toga da poduzeće pružatelj usluge bude lišeno prava na naknadu.

121. S obzirom na ta razmatranja, mislim da članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi ima izravan učinak utoliko što na razini poduzeća koje pruža dodatnu obveznu uslugu stvara pravo na dobivanje naknade za troškove u vezi s pružanjem te usluge.

E – *Drugo i treće pitanje, o postojanju nepoštenog opterećenja koje dovodi do prava na naknadu*

122. Posljednja dva pitanja kojima ću se posvetiti pozivaju Sud da utvrdi uvjete pod kojima države članice radi dodjele naknade mogu uzeti u obzir postojanje nepoštenog opterećenja za poduzeće koje pruža dodatnu obveznu uslugu.

123. Teleklagenævnet svojim drugim pitanjem najprije pita Sud je li Direktiva o univerzalnoj usluzi protivna nacionalnim propisima temeljem kojih je dodjela takve naknade uvjetovana postojanjem nepoštenog opterećenja za poduzeće koje pruža dodatnu obveznu uslugu.

124. Pod pretpostavkom da ta direktiva nije protivna takvom nacionalnom propisu, svojim trećim pitanjem želi saznati može li država članica u ocjenjivanju nepoštenosti tog opterećenja uzeti u obzir dobit koju je poduzeće pružatelj dodatne obvezne usluge ostvarilo ispunjavanjem svojih obveza pružanja univerzalne usluge.

125. Prema mojem mišljenju, ništa nije protivno takvom propisu.

126. Zapravo, ni iz članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi ni iz bilo koje druge njezine odredbe ne proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao sam odrediti okolnosti u kojima državna regulatorna tijela moraju izračunati neto trošak pružanja dodatne obvezne usluge i okolnosti u kojima ona moraju smatrati da je navedeno pružanje usluga nepošteno opterećenje za poduzeće pružatelja usluga.

<sup>47</sup> — Vidjeti u tom smislu presudu El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 46.).

127. U tim okolnostima, s obzirom na to da ne postoji specifičan propis, države članice, prema mojem mišljenju, slobodne su utvrditi uvjete pod kojima se mora izračunati trošak dodatne obvezne usluge i opterećenje koje odatle proizlazi za određeno poduzeće pružatelja usluge, pod uvjetom da ipak poštuju pravila o državnim potporama koja proizlaze iz uvjeta što ih je Sud iznio u presudi *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415), a osobito načela kojima su uređene naknade koje države članice dodjeljuju za obavljanje javnih usluga.

128. Države članice slobodne su, prije nego što pokrenu program naknade troškova poduzeću koje pruža dodatnu obveznu uslugu, ocijeniti je li ono uistinu izloženo nepoštenom opterećenju.

129. Taj je sustav zakonodavac Unije utvrdio u okviru financiranja univerzalne usluge u člancima 12. i 13. Direktive o univerzalnoj usluzi.

130. Iz uvodne izjave 21. Direktive o univerzalnoj usluzi proizlazi da je zakonodavac Unije mehanizme financiranja neto troškova nastalih pružanjem univerzalne usluge namjeravao dovesti u vezu s postojanjem prekomjernog opterećenja za poduzeće.

131. Države članice radi određivanja naknade moraju, dakle, izračunati neto trošak koji pružanje te usluge predstavlja za svako dotično poduzeće u skladu s metodom izračuna iz članka 12. Direktive o univerzalnoj usluzi i iz njezine uvodne izjave 19. i Priloga IV. dijela A<sup>48</sup>. Tek nakon što se odredi neto trošak, države članice mogu ocijeniti je li poduzeće koje pruža univerzalnu uslugu stvarno izloženo nepoštenom ili prekomjernom opterećenju i tada na zahtjev tog poduzeća mogu odrediti uvjete plaćanja naknade za navedeni trošak.

132. Naime, kao što je to istaknuo Sud, neto trošak univerzalne usluge nije nužno prekomjerno opterećenje za sva predmetna poduzeća i postojanje neto troška pružanja univerzalne usluge ne podrazumijeva automatski stjecanje prava na naknadu<sup>49</sup>.

133. Sud je u svojoj sudskoj praksi utvrdio pojam prekomjernog ili nepoštenog opterećenja. Riječ je o trošku koji je za svako dotično poduzeće prekomjeran ovisno o njegovoj sposobnosti da ga podnese s obzirom na vlastite karakteristike, osobito kad je riječ o opremi, ekonomskoj i financijskoj situaciji kao i njegovu tržišnom udjelu<sup>50</sup>.

134. Kad je za neko poduzeće opterećenje univerzalne usluge prekomjerno, država članica ovlaštena je platiti mu naknadu posredstvom mehanizma pokrivanja ili naknade troškova. Budući da te naknade sa sobom povlače prijenose sredstava, države članice obvezne su osigurati da ti prijenosi budu objektivni i transparentni, uz pridržavanje pravila o državnim potporama i na način da narušavanje tržišnog natjecanja i potražnje svedu na minimum.

135. Ne vidim nijedan razlog zbog kojeg država članica ne bi analogijom primijenila te odredbe radi određivanja naknade koja se isplaćuje za pružanje dodatnih obveznih usluga. Naprotiv. Cilj je pravila iz članka 12. i 13. Direktive o univerzalnoj usluzi osigurati načela transparentnosti, objektivnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti<sup>51</sup> na kojima financiranje počiva. Ona također odgovaraju onome što je Sud izrazio u presudi *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) kao i uvjetima koje je on utvrdio, a pod kojima naknade za javne usluge nisu obuhvaćene područjem primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a.

48 — Tu smo metodu izračuna naveli u točkama 81. do 84. ovog mišljenja.

49 — Presuda Komisija/Belgija (EU:C:2010:583, t. 49.)

50 — *Idem*.

51 — Vidjeti presudu Komisija/Francuska (EU:C:2008:354, t. 29.) i članak 6. Direktive 2002/77.



136. Uz iznimku specifičnih pravila povezanih s naravi financiranja, čini mi se posve logičnim da naknada poduzeću koje pruža dodatnu obveznu uslugu odgovara uvjetima propisanim u okviru pružanja univerzalne usluge.

137. Naime, kao što smo to istaknuli, ako se dodatne obvezne usluge ne mogu smatrati „univerzalnom uslugom“ u smislu Direktive o univerzalnoj usluzi, one ipak po svojoj naravi i svrsi služe jednakim ciljevima kojima služi univerzalna usluga i pružaju se pod istim uvjetima. Tako se dodatna obvezna usluga najčešće pruža po cijeni koja odstupa od one utvrđene u uobičajenim tržišnim uvjetima. U okviru Direktive o univerzalnoj usluzi, zakonodavac Unije pružanje dodatnih obveznih usluga, kao i pružanje univerzalne usluge, uvjetuje pridržavanjem istih načela, a osobito pravila o državnim potporama.

138. Kad je riječ o naknadi troškova povezanih s pružanjem dodatnih obveznih usluga, države članice i dalje su dužne poštovati pravila o državnim potporama koja proizlaze iz uvjeta što ih je Sud iznio u presudi *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415), a osobito načela kojima su uređene naknade za javne usluge koje dodjeljuju države članice.

139. Tako države članice moraju osigurati da parametri izračuna naknade ne uzrokuju narušavanje tržišnog natjecanja i da time ne dodijele gospodarsku prednost koja bi poduzeće korisnika mogla staviti u povoljniji položaj u odnosu na konkurentna poduzeća. Prema Komisijinu mišljenju, ta naknada ne smije biti viša od iznosa potrebnog za pokriće svih ili dijela neto troškova koji su nastali upravo ispunjavanjem obveza pružanja javne usluge, uzimajući u obzir s time povezane prihode, jer će se u protivnom smatrati državnim potporom koja je nespojiva s unutarnjim tržištem. Međutim, države članice poduzeću koje pruža usluge također su dužne osigurati razumnu dobit<sup>52</sup>.

140. Zakonodavac Unije, time što u okviru univerzalne usluge financiranje neto troškova nastalih pružanjem te usluge povezuje s postojanjem prekomjernog opterećenja za poduzeće, odgovara na sva ta pitanja.

141. Zbog razloga koje sam upravo iznio i zato što prema mojem mišljenju nema nijednog razloga da se radi razlika između uvjeta za isplatu naknade poduzeću ovisno o tome odnose li se na pružanje univerzalne usluge ili na pružanje dodatne obvezne usluge – osim, jasno, onih koji se odnose na vrstu financiranja – smatram da država članica dodjelu naknade za pružanje dodatne obvezne usluge može uvjetovati postojanjem nepoštenog opterećenja za poduzeće koje pruža uslugu.

142. Imajući na umu odgovor koji predlažem na to pitanje, sada je potrebno proučiti treće pitanje koje je *Teleklagenævnet* uputio Sudu.

143. On se pita može li država članica, kad ocjenjuje je li nepošteno ili prekomjerno opterećenje što ga poduzeće koje pruža dodatnu obveznu uslugu snosi po toj osnovi, uzeti u obzir dobit koju je to poduzeće ostvarilo u okviru ispunjavanja svoje obveze pružanja univerzalne usluge.

144. Podsjećam da je Sud pojam pretjeranog ili nepoštenog opterećenja u svojoj sudskoj praksi definirao kao opterećenje koje je za svako dotično poduzeće prekomjerno ovisno o njegovoj sposobnosti da ga podnese s obzirom na vlastite karakteristike, osobito kad je riječ o opremi, ekonomskoj i financijskoj situaciji kao i njegovu tržišnom udjelu<sup>53</sup>.

52 — Vidjeti uvodnu izjavu 3. Direktive o univerzalnoj usluzi; točke 3.4. i 3.5. Komunikacije Komisije navedene u točki 109. ovog mišljenja kao i uvodnu izjavu 15. Odluke 2012/21.

53 — Presuda Komisija/Belgija (EU:C:2010:583, t. 49.)

145. Prihodi koje poduzeće ostvaruje u okviru svojih obveza pružanja univerzalne usluge izravno utječu na njegovu gospodarsku i financijsku sposobnost. Prema tome, čini mi se da se ti troškovi mogu uzeti u obzir ne u izračunu neto troška dodatne obvezne usluge, već prilikom ocjenjivanja nepoštenosti ili pretjeranosti opterećenja koje ima poduzeće na osnovi pružanja te usluge.

146. S obzirom na sve te elemente, smatram da Direktiva o univerzalnoj usluzi nije protivna nacionalnom propisu koji dodjelu naknade za pružanje dodatne obvezne usluge uvjetuje postojanjem nepoštenog opterećenja za poduzeće koje pruža navedenu uslugu. Prema tome, država članica može radi ocjenjivanja nepoštenosti opterećenja uzeti u obzir dobit koju to poduzeće ostvaruje u okviru svojih obveza pružanja univerzalne usluge.

#### IV – Zaključak

147. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da Sud nije nadležan odgovoriti na pitanja koja je Teleklagenævnet postavio u svojoj odluci o upućivanju prethodnih pitanja od 25. travnja 2013.

148. Podredno predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio Teleklagenævnet odgovori na sljedeći način:

1. U situaciji kao što je ona iz glavnog postupka, činjenica da poduzeće koje je obvezno pružati dodatnu obveznu uslugu iz članka 32. Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009., ne pruža tu uslugu samo na području države članice već i na području prekomorske zemlje i područja nema utjecaja na način na koji treba tumačiti odredbe te direktive niti na primjenu pravila o državnim potporama.
2. Članak 12. stavak 1. drugi podstavak točku (a) Direktive o univerzalnoj usluzi, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, treba tumačiti na način da nije protivan nacionalnim propisima kojima država članica neto trošak koji je snosilo određeno poduzeće u sklopu svoje obveze pružanja univerzalne usluge računa temeljem ukupnih prihoda i rashoda povezanih s pružanjem te usluge, a osobito prihoda i rashoda koje bi poduzeće ostvarilo kad ne bi bilo pružatelj navedene usluge.
3. Članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, treba tumačiti na način da je protivan nacionalnom propisu koji omogućuje državi članici da odbije zahtjev za naknadu što ga je podnijelo poduzeće pružatelj dodatne obvezne usluge zato što trošak te usluge pokriva dobit koju je poduzeće ostvarilo temeljem obveza pružanja univerzalne usluge.
4. Članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, ima izravan učinak utoliko što poduzeću koje pruža dodatnu obveznu uslugu stvara pravo na dobivanje naknade za troškove u vezi s pružanjem te usluge.
5. Direktiva o univerzalnoj usluzi, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, nije protivna nacionalnom propisu koji dodjelu naknade za pružanje dodatne obvezne usluge uvjetuje postojanjem nepoštenog opterećenja za poduzeće koje pruža navedenu uslugu. U tom pogledu, država članica može radi ocjenjivanja nepoštenosti tog opterećenja uzeti u obzir dobit koju je to poduzeće ostvarilo u okviru svojih obveza pružanja univerzalne usluge.