



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

9. listopada 2014.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/22/EZ – Članak 32. – Dodatne obvezne usluge – Mehanizam naknade troškova povezanih s pružanjem tih usluga – Pojam ‚suda‘ u smislu članka 267. UFEU-a – Nenadležnost Suda“

U predmetu C-222/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Teleklagenævnet (Danska), odlukom od 22. travnja 2013., koju je Sud zaprimio 25. travnja 2013., u postupku

**TDC A/S**

protiv

**Erhvervsstyrelsen,**

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader i E. Jarašiūnas (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. ožujka 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za TDC A/S, O. Spiermann, *advokat*,

— za Erhvervsstyrelsen, J. Pinborg, *advokat*,

— za dansku vladu, najprije V. Pasternak Jørgensen, potom C. Thorning, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Pinborg i P. Biering, *advokater*,

— za Europsku komisiju, najprije M. Simonsen, potom L. Nicolae i G. Conte, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. lipnja 2014.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: danski

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje 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) (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).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru postupka između TDC A/S (u daljnjem tekstu: TDC) i Erhvervsstyrelsen (danski ured za poduzetništvo), povodom odbijanja zahtjeva za naknadu troškova povezanih s pružanjem dodatnih obveznih usluga.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 Članak 1. Direktive o univerzalnoj usluzi, naslovljen „Sadržaj i područje primjene“, predviđa u stavku 1.:

„U okviru 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.)], ova se Direktiva odnosi na osiguravanje mreža elektroničkih komunikacija i usluga namijenjenih krajnjim korisnicima [pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga krajnjim korisnicima]. Cilj je osigurati dostupnost kvalitetnih usluga s javnim pristupom na području cijele [Europske unije], te poboljšati okolnosti u kojima na tržištu potrebe krajnjih korisnika nisu uspješno zadovoljene [Cilj je 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]. Direktiva također uključuje odredbe koje se odnose na određene pojedinosti vezane uz terminalnu opremu, uključujući i odredbe koje su namijenjene poboljšanju pristupa za korisnike s invaliditetom.“

- 4 Članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi, naslovljen „Dodatne obvezne usluge“, predviđa:

„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.“

#### *Dansko pravo*

- 5 Zakon o tržišnom natjecanju i potrošnji na telekomunikacijskom tržištu (Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet), koji se primjenjuje u glavnom postupku, prenio je u dansko pravo Direktivu o univerzalnoj usluzi.
- 6 Prema Teleklagenævnetu (Komisija za žalbe u području telekomunikacija), članak 16. stavak 2. navedenog zakona, u inačici kodificiranoj Aktom br. 780. od 28. lipnja 2007. te izmijenjenog Zakonom br. 1412. od 27. prosinca 2008. (u daljnjem tekstu: Zakon iz 2007.), propisivao je da moraju biti

osigurane sljedeće usluge, određivanjem jednog ili više operatora univerzalne usluge: fiksne telefonske linije, digitalne mreže integriranih usluga (ISDN), iznajmljenih vodova, usluge namijenjene osobama s invaliditetom, usluge telefonskog imenika i sigurnosne usluge.

- 7 Također iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je članak 20. Zakona iz 2007. sadržavao pravila o naknadi gubitaka u okviru pružanja univerzalne usluge. Ta su pravila terminološki i suštinski jednako kao u tom članku preuzeta u Zakonu br. 169 o elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester) od 3. ožujka 2011. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 169).
- 8 Nakon što je Europska komisija Kraljevini Danskoj uputila pismo opomene i obrazloženo mišljenje, Zakon br. 169 bio je izmijenjen Zakonom br. 250 od 31. ožujka 2012. na način da je za dotična poduzeća uveo mogućnost da ubuduće ostvare pokriće gubitaka nastalih nakon 1. travnja 2012. u okviru sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga bez odbijanja dobiti ostvarene na temelju drugih usluga koje proizlaze iz obveze tog poduzeća na pružanje univerzalne usluge.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 9 TDC, koji je do privatizacije 1997. godine pripadao državi, glavni je operator u sektoru elektroničkih komunikacijskih usluga u Danskoj.
- 10 Od 1998. godine TDC je zadužen za osiguranje sigurnosne i hitne pomorske usluge u Danskoj i na Grenlandu koja brodovima u stanju opasnosti omogućava traženje pomoći. Nadalje, TDC u Danskoj osigurava usluge koje su obuhvaćene obvezama pružanja univerzalne usluge u smislu poglavlja II. Direktive o univerzalnoj usluzi i, među ostalima, uslugu osnovne telefonije.
- 11 Temeljem Zakona iz 2007. TDC je mogao dobiti od države naknadu neto troškova povezanih s navedenim sigurnosnim i hitnim pomorskim uslugama samo ako su sve obveze pružanja univerzalne usluge i dodatne obvezne usluge ostvarivale gubitak.
- 12 Smatrajući kako taj zakon nije u skladu s člankom 32. Direktive o univerzalnoj usluzi, TDC je uložio pritužbu Komisiji. Nakon više razmjena mišljenja s danskim vlastima i TDC-om Komisija je 27. siječnja 2011. uputila Kraljevini Danskoj pismo opomene, a 29. rujna 2011. obrazloženo mišljenje.
- 13 Kao što proizlazi iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku, Kraljevina Danska je odlučila izmijeniti predmetni danski propis s učinkom od 1. travnja 2012. Nakon tog datuma država mora preuzeti teret snošenja troškova sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga koje se pružaju u Danskoj i na Grenlandu. Komisija je stoga odustala od ulaganja tužbe zbog povrede protiv te države članice.
- 14 Nakon navedenih izmjena danski propis predviđa da država plaća naknadu neto troškova sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga, neovisno o činjenici što druge obveze pružanja univerzalne usluge ostvaruju dobit ili gubitak.
- 15 TDC je 29. srpnja 2011. zatražio od Erhvervsstyrelsen naknadu troškova nastalih u vezi s pružanjem sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga za godinu 2010. Navedeno poduzeće je 26. rujna 2011. uložilo istovjetan zahtjev za razdoblje od 2007. do 2009.
- 16 Erhvervsstyrelsen je 24. studenoga 2011. odbio navedene zahtjeve za naknadu uz obrazloženje, među ostalim, da je potraživanje za godinu 2007. zastarjelo, da je rok u kojem je takav zahtjev mogao biti postavljen za godine 2008. i 2009. protekao i da Zakon iz 2007., koji je tada bio na snazi, nije dopuštao usvajanje zahtjeva za naknadu za godinu 2010. bez odbitka dobiti od usluga obuhvaćenih obvezama pružanja univerzalne usluge u smislu poglavlja II. Direktive o univerzalnoj usluzi.

- 17 TDC je uložio žalbu protiv odluka Erhvervsstyrelsen o odbijanju njegovih zahtjeva pred Teleklagenævnetom, koji je odlukom od 17. rujna 2012. potvrdio odluke Erhvervsstyrelsen o zahtjevima za naknadu za razdoblje od 2007. do 2009.
- 18 Glede zahtjeva za naknadu za godinu 2010., 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 neopravdan teret za dotična poduzeća?
  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 neopravdani teret 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 na osnovi 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, imajući u vidu da su danske vlasti povjerile pružanje tih usluga poduzeću s poslovnim nastanom u Danskoj, a to poduzeće ne obavlja druge aktivnosti na Grenlandu?
  6. Koji je utjecaj članka 107. stavka 1. [UFEU-a] i 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 [(SL 2012, L 7, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 289.)] 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?“

## Nadležnost Suda

- 19 Komisija prigovara da Teleklagenævnet nema karakter suda u smislu članka 267. UFEU-a, navodeći da to tijelo ne ispunjava sve kriterije utvrđene sudskom praksom Suda da bi se smatralo sudom. Komisija s jedne strane naglašava da obraćanje tom tijelu nije nužno, da pravni lijekovi protiv odluka Erhvervsstyrelsen mogu biti uloženi bilo pred Teleklagenævnetom bilo izravno pred sudovima. S druge strane danski propis ne predviđa posebna jamstva u pogledu opoziva članova Teleklagenævnetu ili poništenja njihovog imenovanja te, posljedično, nije takve naravi da bi sprječavao nepropisna miješanja ili pritiske izvršne vlasti na članove tog tijela.
- 20 U svojoj odluci kojom je uputio prethodno pitanje Teleklagenævnet tvrdi da zadovoljava sve kriterije utvrđene sudskom praksom Suda kako bi se smatrao sudom države članice u smislu članka 267. UFEU-a.
- 21 Na prvom mjestu Teleklagenævnet navodi da je stalno javno tijelo za rješavanje sporova, uspostavljeno Zakonom br. 169, i da su pravila po kojima djeluje propisana Aktom br. 383 od 21. travnja 2011.
- 22 Na drugom mjestu Teleklagenævnet navodi da u upravnim stvarima konačno odlučuje o žalbama protiv odluka Erhvervsstyrelsen i da su njegove odluke obvezujuće za stranke osim u slučaju podnošenja tužbe pred sudom u roku od osam tjedana. Erhvervsstyrelsen načelno ne može podnijeti tužbu protiv odluka Teleklagenævnetu pred sudom.
- 23 Na trećem mjestu Teleklagenævnet navodi da njegove članove imenuje ministar poduzetništva i rasta na razdoblje od četiri godine uz mogućnost obnove mandata. Među njegovim članovima taj ministar može imenovati jednog pravnika kao potpredsjednika koji može zamijeniti predsjednika u slučaju njegove spriječenosti ili izuzeća. Navedeni članovi neovisni su o upravi na osobnoj i profesionalnoj razini te nisu podvrgnuti ovlastima navedenog ministra. Teleklagenævnet se sastoji od predsjednika koji mora biti pravnik i četiri do šest drugih članova. Odlučuje običnom većinom, a, u slučaju da su glasovi izjednačeni, glas predsjednika je prevladavajući.
- 24 Na četvrtom mjestu Teleklagenævnet navodi da je postupak koji se pred provodi njim u potpunosti pisan, ali da se mora voditi računa o tome da stranke mogu podnijeti primjedbe s ciljem razjašnjavanja svih činjenica koje su relevantne za slučaj, u skladu s načelom kontradiktornosti.
- 25 Slijedom toga, Teleklagenævnet ima zakonski temelj, uspostavljen je na stalan način, njegovi članovi pružaju sva jamstva neovisnosti, njegova nadležnost je obvezne naravi i on primjenjuje pravna pravila te vodi postupak istovrstan onome koji se odvija pred sudovima uz poštovanje načela kontradiktornosti.
- 26 Danska vlada u odgovoru na pitanje postavljeno od strane Suda smatra da Teleklagenævnet treba biti kvalificiran kao sud u smislu članka 267. UFEU-a. Naglašava da to tijelo ispunjava kriterije glede zakonskog temelja, stalnosti i primjene pravnih pravila. Nadalje navodi da su, premda pretpostavke opoziva nisu uređene na poseban način danskim propisom, njegovi članovi zaštićeni od proizvoljnog i zloupotrebljavajućeg opoziva sukladno općim pravilima upravnog i radnog prava. Tijekom rasprave ta je vlada naglasila da mogućnost opoziva navedenih članova pripada osobi koja je nadležna za imenovanje, to jest ministru poduzetništva i rasta.
- 27 Valja naglasiti da prema stalnoj sudskoj praksi prilikom utvrđivanja ima li tijelo koje upućuje zahtjev karakter „suda“ u smislu članka 267. UFEU-a, što je pitanje koje je isključivo obuhvaćeno pravom Unije, Sud procjenjuje 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 (vidjeti osobito presudu Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, t. 38. i rješenje Merck Canada, C-555/13, EU:C:2014:92, t. 16.).

- 28 Na prvom mjestu treba razmotriti kriterij koji se odnosi na neovisnost Teleklagenævnet.
- 29 Pojam neovisnosti, svojstven zadaći suđenja, implicira prije svega da je predmetno tijelo treća strana u odnosu na tijelo koje je donijelo odluku koja je predmet postupka (presuda RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 30 Taj pojam ima dva kuta gledanja. Prvi, vanjski kut gledanja, pretpostavlja da to tijelo bude zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova glede postupaka pred njima (vidjeti u tom smislu presude Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, t. 51. i Torresi, C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, t. 18.).
- 31 Drugi, unutarnji kut gledanja, 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. Taj kut gledanja zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim isključivo primjene pravnih pravila (presuda Wilson, EU:C:2006:587, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 32 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, koja omogućuju da se otkloni svaka legitimna sumnja kod građana u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese (presuda Wilson, EU:C:2006:587, t. 53. i navedena sudska praksa). Kako bi se smatralo da je pretpostavka u pogledu neovisnosti tijela koje upućuje zahtjev za prethodnu odluku ispunjena, sudska praksa osobito zahtijeva da su slučajevi opoziva članova tog tijela propisani izričitim zakonskim odredbama (presuda D. i A., C-175/11, EU:C:2013:45, t. 97. i rješenje Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 33 U predmetnom slučaju, glede pravila o imenovanju članova Teleklagenævnet, valja istaknuti da osobito iz očitovanja danske vlade proizlazi da njih imenuje ministar poduzetništva i rasta na razdoblje od četiri godine uz mogućnost obnove njihovog mandata.
- 34 Što se tiče pitanja opoziva članova Teleklagenævnet, danska vlada je tijekom rasprave potvrdila da ih njihove dužnosti može razriješiti isti ministar koji ima ovlast i imenovati ih.
- 35 Međutim, iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku i očitovanja danske vlade proizlazi da, dok danski propis predviđa poseban postupak opoziva sudaca sudova, članove Teleklagenævnet može se opozvati i pretpostavke njihovog opoziva nisu sadržane u posebnom propisu, već se na njih primjenjuju samo opća pravila upravnog prava i radnog prava u slučaju zloupotrebljavajućeg opoziva.
- 36 Slijedom toga, opoziv članova Teleklagenævnet ne sadrži posebna jamstva koja omogućavaju otklanjanje svake legitimne sumnje u neovisnost tog tijela (vidjeti analogijom rješenje Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, t. 28.).
- 37 Nadalje, kako proizlazi iz spisa kojim raspolaže Sud, tužba protiv odluke Teleklagenævnet može se podnijeti sudovima. U slučaju podnošenja takve tužbe Teleklagenævnet ima položaj tuženika. Takvo sudjelovanje Teleklagenævnet u postupku koji preispituje njegovu vlastitu odluku implicira da Teleklagenævnet, prilikom usvajanja te odluke, nema status treće osobe u pogledu predmetnih interesa te ne posjeduje traženu nepristranost (vidjeti u tom smislu presudu RTL Belgium, EU:C:2010:821, t. 47.). Takva organizacija sustava pravnih lijekova protiv odluke Teleklagenævnet naglašava nesudski karakter odluka koje donosi to tijelo (vidjeti analogijom rješenje MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, t. 19.).

- 38 Na temelju svih prethodnih razmatranja, bez potrebe za ispitivanjem ispunjava li Teleklagenævnet ostale kriterije pomoću kojih se može utvrditi ima li to tijelo karakter suda u smislu članka 267. UFEU-a, treba utvrditi da Sud nije nadležan za odgovaranje na postavljena pitanja.

### **Troškovi**

- 39 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

**Sud Europske unije nije nadležan za odgovaranje na pitanja koja je uputio Teleklagenævnet (Danska) odlukom od 22. travnja 2013.**

Potpisi