



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 12 juni 2014¹

Zaak C-222/13

TDC A/S

tegen

Erhvervsstyrelsen

[verzoek van het Teleklagenævnet (Denemarken) om een prejudiciële beslissing]

„Ontvankelijkheid van het prejudiciële verzoek — Begrip ‚nationale rechterlijke instantie‘ in de zin van artikel 267 VWEU — Onafhankelijkheid van de verwijzende instantie — Telecommunicatiesector — Universele dienst en gebruikersrechten — Richtlijn 2002/22/EG — Levering van aanvullende verplichte diensten in de zin van artikel 32 van de richtlijn door onderneming met universeledienstverplichting — Financiering van aanvullende verplichte diensten — Berekening van nettokosten — Vaststelling van onredelijke last”

1. Met zijn onderhavige prejudiciële verwijzing verzoekt het Teleklagenævnet (Denemarken) het Hof om precisering van de wijze van financiering van een aanvullende verplichte dienst die uit hoofde van artikel 32 van richtlijn 2002/22/EG² wordt verricht door een onderneming die een universeledienstverplichting heeft.

2. De universeledienstrichtlijn heeft tot doel een geharmoniseerd regelgevingskader in het leven te roepen dat ervoor dient te zorgen dat in de gehele Europese Unie een minimumpakket communicatiediensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs beschikbaar is.³ Deze diensten worden door de Uniewetgever expliciet omschreven in hoofdstuk II van deze richtlijn. Aangezien deze diensten worden verricht tegen een prijs die afwijkt van de prijs die onder normale marktomstandigheden tot stand komt, wordt de onderneming die de universele dienst verricht door de lidstaat gecompenseerd uit openbare middelen of door de ondernemingen van de sector via sectorale financiering.

3. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel kunnen de lidstaten verder gaan dan het enkel aanbieden van de universele dienst en hiermee verbonden extra faciliteiten⁴, door op hun grondgebied toegankelijke en betaalbare „aanvullende verplichte diensten” beschikbaar te stellen in gevallen waarin de markt niet adequaat voldoet aan de eisen van de eindgebruikers.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn) (PB L 108, blz. 51), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB L 337, blz. 11; hierna: „universeledienstrichtlijn”).

3 — Zie artikel 1, leden 1 en 2, van deze richtlijn.

4 — Zie artikel 29 van de universeledienstrichtlijn.

4. Artikel 32 van de universeledienstrichtlijn, waarvan de strekking in casu moet worden uitgelegd, bepaalt dienaangaande het volgende:

„De lidstaten kunnen besluiten op hun grondgebied aanvullende diensten, buiten de in hoofdstuk II omschreven universeledienstverplichtingen, algemeen beschikbaar te stellen, doch dan mag geen vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen worden opgelegd.”

5. Deze bepaling laat de lidstaten een grote speelruimte met betrekking tot de diensten die op hun grondgebied uit hoofde van een „aanvullende verplichte dienst” kunnen worden verricht. Zo heeft in de onderhavige zaak het Koninkrijk Denemarken TDC A/S (hierna: „TDC”), de grootste telecomprovider in Denemarken, verplicht tot het verrichten van maritieme nood- en veiligheidsdiensten, namelijk radiodiensten, die in Denemarken en Groenland gratis ter beschikking staan van alle schepen, ongeacht onder welke vlag zij varen. Een schip in nood kan via deze diensten om hulp vragen.⁵

6. De Uniewetgever heeft evenwel – anders dan bij de vergoeding van de universeledienstverrichter – niets geregeld over de compensatie die een lidstaat moet betalen aan een onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht. Enerzijds heeft de Uniewetgever sectorale financiering uitdrukkelijk uitgesloten, maar anderzijds preciseert hij niet in hoeverre de lidstaten de aanbieder van een aanvullende verplichte dienst moeten compenseren en op welke wijze zij de kosten van het aanbieden van een dergelijke dienst moeten berekenen ten behoeve van de financiering uit openbare middelen.

7. In het hoofdgeding heeft het voor telecommunicatie bevoegde orgaan⁶ geweigerd om de kosten voor door TDC in 2010 verrichte maritieme nood- en veiligheidsdiensten te compenseren. Het stelde dat TDC volgens de tot 31 maart 2012 geldende nationale regeling geen recht had op compensatie van de kosten van de verrichting van deze aanvullende verplichte dienst, aangezien TDC over het geheel genomen winst boekte op de onder de universeledienstverplichting vallende diensten en de aanvullende verplichte diensten samen.⁷ Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat in de praktijk de kosten van de betrokken veiligheidsdiensten ongeveer 60 000 000 Deense kroon (DKK) (ongeveer 8 036 000 EUR) per jaar bedroegen, waarvan bijna de helft de verrichting van deze diensten in Groenland betrof.

8. In het kader van het bij haar ingediende bezwaar heeft de verwijzende instantie zich gebogen over de uitgangspunten en de regels met betrekking tot de financiering van deze aanvullende verplichte dienst in de zin van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn. Omdat het Teleklagenævnet twijfelt aan de uitlegging van deze bepaling, heeft het besloten de behandeling van de bij hem aanhangige procedure te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Verzet [de universeledienstrichtlijn], en in het bijzonder artikel 32 ervan, zich tegen een regeling van een lidstaat volgens welke een onderneming jegens de lidstaat geen aanspraak heeft op afzonderlijke dekking van de nettokosten van de verrichting van aanvullende verplichte diensten

5 — Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de veiligheidsdiensten in Groenland feitelijk worden verricht door Tele Greenland A/S, eigendom van het Groenlands zelfbestuur. De rol van TDC beperkt zich tot het dekken van de kosten van het verrichten van deze diensten.

6 — Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat ten tijde van de feiten van het hoofdgeding de Den danske telemyndighed het bevoegd orgaan was op het gebied van telecommunicatie. Sindsdien zijn de bevoegdheden van dit orgaan overgedragen aan het Erhvervsstyrelsen, de nationale regelgevende instantie die onder andere belast is met het toezicht op de sector overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB L 108, blz. 33).

7 — Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat nadat de Commissie Denemarken op 27 januari 2011 een aanmaning en bij brief van 29 september 2011 een met redenen omkleed advies had gezonden, de Deense regering besloot om de regeling voor de toekomst te wijzigen zodat de staat met ingang van 1 april 2012 de kosten van de betrokken aanvullende verplichte dienst voor zijn rekening nam. Uitgaande van de verenigbaarheid van de vroegere wetgeving met de universeledienstrichtlijn heeft de Deense regering zich evenwel op het standpunt gesteld dat deze wijziging geen terugwerkende kracht had en geen dekking toeliet van de vóór 1 april 2012 ontstane kosten voor de verrichting van de betrokken veiligheidsdiensten.

die niet vallen onder hoofdstuk II van de richtlijn, wanneer de winst van de onderneming op andere diensten die vallen onder de universeledienstverplichting van de onderneming in de zin van hoofdstuk II van die richtlijn, het verlies op de verrichting van aanvullende verplichte diensten overschrijdt?

- 2) Verzet de universeledienstrichtlijn zich tegen een regeling van een lidstaat volgens welke ondernemingen jegens de lidstaat slechts aanspraak hebben op dekking van de nettokosten van de verrichting van aanvullende verplichte diensten die niet vallen onder hoofdstuk II van de richtlijn, indien de nettokosten een onredelijke last voor de ondernemingen vormen?
- 3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, kan de lidstaat beslissen dat de verrichting van een aanvullende verplichte dienst die niet valt onder hoofdstuk II van de richtlijn, geen onredelijke last oplevert indien de onderneming over het geheel genomen winst heeft geboekt op de verrichting van alle diensten waarvoor de onderneming een universeledienstverplichting heeft, met inbegrip van de diensten die de onderneming ook zonder universeledienstverplichting had verricht?
- 4) Verzet de universeledienstrichtlijn zich tegen een regeling van een lidstaat volgens welke de nettokosten van een voor de verrichting van universele dienst in de zin van hoofdstuk II van die richtlijn aangewezen onderneming moeten worden berekend op basis van alle inkomsten en kosten die verband houden met de verrichting van de betrokken dienst, waaronder de inkomsten en kosten die de onderneming ook zonder universeledienstverplichting zou hebben gehad?
- 5) Moeten de eerste tot en met de vierde vraag anders worden beantwoord indien een aanvullende verplichte dienst moet worden verricht in Groenland, dat volgens bijlage II bij het VWEU een land of gebied overzee is, wanneer de verrichting van die dienst door de Deense autoriteiten is opgedragen aan een in Denemarken gevestigde onderneming en deze onderneming geen andere activiteiten in Groenland heeft?
- 6) Welk belang hebben de artikelen 107, lid 1, VWEU en 108, lid 3, VWEU alsook besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen⁸, voor de beantwoording van de eerste tot en met de vijfde vraag?
- 7) Welk belang heeft het beginsel van minimale mededingingsverstoring, dat is genoemd in onder meer de artikelen 1, lid 2, 3, lid 2, de punten 4, 18, 23 en 26 van de considerans en bijlage IV, deel B, van de universeledienstrichtlijn, voor de beantwoording van de eerste tot en met de vijfde vraag?
- 8) Indien de bepalingen van de universeledienstrichtlijn zich verzetten tegen nationale regelingen als bedoeld in de eerste, de tweede en de vierde vraag, hebben die bepalingen of beletsels dan rechtstreekse werking?"

9. In de onderhavige zaak heb ik in het bijzonder ernstige twijfels met betrekking tot de onafhankelijkheid van het oordeel van de leden van het verwijzende orgaan, aangezien zij worden benoemd en afgezet door de bevoegde minister en zij met name geen enkele bijzondere bescherming tegen hun afzetting genieten, afgezien van die uit hoofde van het gewone arbeidsrecht.

⁸ — PB 2012, L 7, blz. 3.

I – Unierecht

A – Universeledienstrichtlijn

10. De universeledienstrichtlijn heeft ingevolge artikel 1 ervan tot doel ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Unie diensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs algemeen beschikbaar zijn, en maatregelen vast te stellen voor situaties waarin de markt niet op bevredigende wijze in de behoeften van eindgebruikers voorziet. Hiertoe regelt deze richtlijn de rechten van eindgebruikers en dienovereenkomstig de plichten van ondernemingen die openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten aanbieden.

11. Volgens artikel 3, lid 2, van de universeledienstrichtlijn bepalen de lidstaten de meest efficiënte en geschikte wijze om te waarborgen dat in de universele dienst wordt voorzien, met inachtneming van de beginselen van objectiviteit, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid. Voorts moeten de lidstaten trachten om verstoring van de markt, met name het aanbieden van diensten tegen prijzen of onder andere voorwaarden die afwijken van normale commerciële voorwaarden, tot een minimum te beperken en daarbij het algemeen belang te beschermen.

12. De omvang van de universele dienst wordt nader omschreven in de artikelen 4 tot en met 7 van de universeledienstrichtlijn. Ingevolge hiervan omvat de universele dienst de aansluiting op een vaste locatie op het openbare telefoonnetwerk, alsmede de beschikbaarheid voor de eindgebruikers van een telefooninlichtingendienst en een bijgewerkte telefoongids. Ook omvat deze dienst de installatie van openbare betaaltelefoons, waarmee onder andere alarmnummers kunnen worden gebeld, alsook het treffen van bijzondere maatregelen voor eindgebruikers met een handicap teneinde ervoor te zorgen dat deze toegang hebben tot deze diensten.

13. De financiering van de aan de levering van de universele dienst verbonden kosten is geregeld in de artikelen 12 tot en met 14 van de universeledienstrichtlijn.

14. Artikel 12 van de universeledienstrichtlijn („Kostenberekening van de universeledienstverplichtingen”) bepaalt in lid 1 ervan:

„Wanneer de nationale regelgevende instanties van oordeel zijn dat het aanbieden van de universele dienst als omschreven in de artikelen 3 tot en met 10 een onredelijke last kan vormen voor ondernemingen die zijn aangewezen om de universele dienst aan te bieden, berekenen zij de nettokosten voor het aanbieden van die dienst.

De nationale regelgevende instanties zullen daartoe:

- a) de nettokosten van de universeledienstverplichtingen berekenen, rekening houdend met eventuele marktvoordelen die voor een aangewezen onderneming uit het aanbieden van de universele dienst voortvloeien, overeenkomstig bijlage IV, deel A; of
- b) gebruikmaken van de nettokosten van het aanbieden van de universele dienst als vastgesteld door een aanwijzingssysteem overeenkomstig artikel 8, lid 2.”

15. In bijlage IV, deel A, bij de universeledienstrichtlijn is de methode voor de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen beschreven.

16. Artikel 13, leden 1 en 2, van deze richtlijn regelt de financiering van de universeledienstverplichtingen. Het luidt:

„1. Indien de nationale regelgevende instanties, op grond van de nettokostenberekening bedoeld in artikel 12, vaststellen dat een onderneming een onredelijke last wordt opgelegd, kunnen de lidstaten op verzoek van een aangewezen onderneming besluiten:

- a) een mechanisme in te voeren waarmee die onderneming voor de vastgestelde nettokosten onder transparante voorwaarden uit openbare middelen wordt gecompenseerd, en/of
- b) de nettokosten van de universeledienstverplichtingen te verdelen onder de aanbieders van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten.

2. Indien de nettokosten worden gedeeld overeenkomstig lid 1, sub b, voeren de lidstaten een gezamenlijke financieringsregeling in die wordt beheerd door de nationale regelgevende instantie of door een van de begunstigen onafhankelijk orgaan onder supervisie van de nationale regelgevende instantie. Alleen de nettokosten, als bepaald in overeenstemming met artikel 12, van de in de artikelen 3 tot en met 10 vastgelegde verplichtingen mogen worden gefinancierd.”

17. De lidstaten kunnen dus de aanbieder van de dienst compenseren uit openbare middelen. Ook kunnen zij ervoor kiezen om door invoering van een sectoraal fonds de nettokosten van de universeledienstverplichtingen te verdelen onder alle aanbieders van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten op hun grondgebied. De regels dienaangaande worden gepreciseerd in de punten 21 tot en met 23 van de considerans van de universeledienstrichtlijn en in bijlage IV, deel B, erbij.

18. Tot slot bepaalt artikel 32 van de universeledienstrichtlijn („Aanvullende verplichte diensten”), waarvan de betekenis hier moet worden opgehelderd, het volgende:

„De lidstaten kunnen besluiten op hun grondgebied aanvullende diensten, buiten de in hoofdstuk II omschreven universeledienstverplichtingen, algemeen beschikbaar te stellen, doch dan mag geen vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen worden opgelegd.”

B – Richtlijn 2002/77/EG

19. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2002/77/EG⁹ luidt, onder het kopje „Universeledienstverplichtingen”, als volgt:

„De nationale regelingen overeenkomstig [de universeledienstrichtlijn], die bestemd zijn om de nettokosten van de universeledienstverplichtingen te delen moeten op objectieve, doorzichtige en niet-discriminerende criteria gebaseerd zijn en met het beginsel van de evenredigheid en van de minimale verstoring van de markt in overeenstemming zijn. Met name moet dit, wanneer universeledienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk worden opgelegd aan overheidsbedrijven die elektronischecommunicatiediensten aanbieden, in aanmerking worden genomen bij de berekening van iedere bijdrage aan de nettokosten van de universeledienstverplichtingen.”

9 — Richtlijn van de Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (PB L 249, blz. 21).

II – Bevoegdheid van het Hof

20. Gelet op de aard van het verwijzende orgaan rijst in het kader van het hoofdgeding de vraag of het Hof bevoegd is.

21. In zijn verwijzingsbeslissing zet het Teleklagenævnet uiteen, waarom het zijns inziens voldoet aan alle voorwaarden om als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU te kunnen worden aangemerkt en dus een prejudiciële vraag aan het Hof mag voorleggen.

22. De Commissie daarentegen uit in haar opmerkingen twijfels dienaangaande. Bijgevolg heeft het Hof de Deense regering verzocht om precisering van de voorschriften inzake de werkzaamheden van het Teleklagenævnet, in het bijzonder die voorschriften die zijn onafhankelijkheid waarborgen, alsmede die welke betrekking hebben op het verplichte karakter van zijn rechtspraak. In haar aan het Hof verstrekte preciseringen betoogt de Deense regering dat het Teleklagenævnet beantwoordt aan alle in de rechtspraak geformuleerde criteria om als „rechterlijke instantie” te kunnen worden aangemerkt en dat het Hof derhalve bevoegd is om zich over de door dit orgaan gestelde prejudiciële vragen te buigen.

23. Volgens vaste rechtspraak wordt de vraag van de aard van het verwijzende orgaan uitsluitend door het Unierecht bepaald. Bij de beoordeling of het verwijzende orgaan een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU is, houdt het Hof rekening met een samenstel van factoren, zoals de wettelijke oorsprong van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, het toepassen van rechtsregels, alsmede de onafhankelijkheid van het orgaan.¹⁰

24. Het Hof beoordeelt dus de aard van het orgaan aan de hand van zowel structurele als functionele criteria door het te bezien in de bijzondere normatieve context waarin het zich tot hem wendt.¹¹ Anders gezegd, het Hof gaat concreet na wat de specifieke aard is van de door het verwijzende orgaan uitgeoefende functies. Hetzelfde nationale orgaan kan aldus zowel rechter als bestuursautoriteit zijn, al naargelang of het in het concrete geval rechterlijke functies dan wel bestuurstaken verricht.¹² Wat dit betreft let het Hof er met name op of bij het verwijzende orgaan een geschil aanhangig is gemaakt en of het uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet leiden tot een beslissing van rechterlijke aard.¹³

25. Ik zal hierna uiteenzetten waarom ik, in het kader van het hoofdgeding, het Teleklagenævnet niet bevoegd acht om zich krachtens artikel 267 VWEU met een prejudicieel verzoek tot het Hof te wenden.

26. Weliswaar blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat is voldaan aan de door het Hof in zijn rechtspraak geformuleerde criteria ter zake van de wettelijke oorsprong van het verwijzende orgaan, het permanente karakter ervan, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, alsmede het toepassen van rechtsregels.

10 — Zie onder andere arresten Dorsch Consult, C-54/96, EU:C:1997:413, punt 23; Syfait e.a., C-53/03, EU:C:2005:333, punt 29; RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, punt 36, en Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punt 38 en de aldaar aangehaalde rechtspraak, en, van recentere datum, beschikking Merck Canada, C-555/13, EU:C:2014:92, punt 16.

11 — Zie arrest Belov, EU:C:2013:48, punten 40 en 41.

12 — Beschikkingen ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punt 22, en RAI, C-440/98, EU:C:1999:590, punt 13, beide met betrekking tot de Corte dei Conti (Italië).

13 — Zie onder andere arrest Belov, EU:C:2013:48, punt 39 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

27. Het Teleklagenævnet is immers een overheidsorgaan voor geschillenbeslechting dat een permanent karakter heeft en is ingesteld bij artikel 68, lid 1, van wet nr. 169 van 3 maart 2011 inzake elektronische communicatienetwerken en -diensten (lov nr. 169 af 3. marts 2011 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester).¹⁴ Zijn wettelijke grondslag kan derhalve niet worden betwist. Zijn werkwijze is vastgesteld bij reglement nr. 383 van 21 april 2011 inzake de werkzaamheden van het Teleklagenævnet (bekendtgørelse nr. 383 om teleklagenævnets virksomhed).¹⁵

28. Verder beslist dit orgaan, volgens artikel 70, lid 1, van de telecommunicatiewet, met toepassing van de regelen van het recht, te weten de telecommunicatiewet.

29. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt bovendien dat het Teleklagenævnet enkel een schriftelijke procedure kent, maar dat het erop toeziet dat de partijen hun opmerkingen overeenkomstig het beginsel van hoor en wederhoor kunnen indienen.

30. Daar staat evenwel tegenover dat de verplichte rechtsmacht van het orgaan en de onafhankelijkheid van zijn leden aanleiding kunnen geven tot twijfels.

A – Verplichte rechtsmacht van het Teleklagenævnet

31. In de zaak die is uitgemond in het arrest Dorsch Consult (EU:C:1997:413) heeft het Hof het begrip „verplichte rechtsmacht” nader omschreven. Volgens het Hof is dit begrip tweeledig van aard: rechtsmacht is „verplicht” wanneer, in de eerste plaats, de verwijzende instantie feitelijk de enig mogelijke rechtsgang biedt en, in de tweede plaats, haar uitspraken bindende kracht hebben.¹⁶ In die zaak hoefde het Hof niet te beslissen welke benadering de voorkeur zou moeten hebben.

32. In het onderhavige geval twijfelt de Commissie aan de verplichte rechtsmacht van het Teleklagenævnet omdat de rechtsgang bij dit orgaan niet de enig mogelijke is, aangezien de betrokken exploitant zich rechtstreeks tot de gewone rechter kan wenden.

33. In de eerste plaats lijkt de telecommunicatiewet – afgaande op de inlichtingen waarover ik beschik – twee alternatieve procedures in het leven te hebben geroepen waarmee een exploitant die, zoals TDC, meent te zijn benadeeld, kan opkomen tegen een beslissing van de bestuursautoriteit die is belast met het toezicht op de telecommunicatiesector, te weten het Erhvervsstyrelsen die ressorteert onder het ministerie van Onderneming en Groei. De ondernemer is namelijk vrij om zich hetzij tot het Teleklagenævnet (dat ressorteert onder het ministerie van Onderzoek, Innovatie en Hoger Onderwijs valt), hetzij rechtstreeks tot de gewone rechter te wenden.¹⁷

34. Anders dan in de zaak die is uitgemond in het arrest Belov (EU:C:2013:48) lijken deze twee procedures geen autonoom karakter te hebben. Zoals de Deense regering namelijk in haar schriftelijk antwoord op de vragen van het Hof heeft verduidelijkt, vormt de gang naar de gewone rechter en zelfs arbitrage geen beletsel voor de behandeling van het bezwaar door het Teleklagenævnet.¹⁸ De Deense regering wijst erop dat ingevolge § 345 van het Retsplejeloven (Deens wetboek van rechtsvordering) de gewone rechter in een dergelijk geval gehouden is om in afwachting van een beslissing van het Teleklagenævnet de behandeling van de zaak te schorsen.

14 — Hierna: „telecommunicatiewet”.

15 — Hierna: „reglement nr. 383”.

16 — Punten 28 en 29.

17 — Het Erhvervsstyrelsen zou deze mogelijkheid niet hebben, aangezien dit orgaan „afgezien van zeer uitzonderlijke omstandigheden niet bij de gewone rechter kan opkomen tegen jegens hem genomen beslissingen” (punt 21 van het antwoord van de Deense regering op de door het Hof gestelde vragen).

18 — De Deense regering verwijst naar artikel 2, lid 6, van reglement nr. 383.

35. Voorts wijst de Deense regering erop dat in de praktijk geen gevallen lijken te bestaan, waarin beslissingen van het Erhvervsstyrelsen rechtstreeks bij de gewone rechter zijn aangevochten zonder eerst aan het Teleklagenævnet te zijn voorgelegd.

36. In de tweede plaats, ingeval de betrokken exploitant zich tot het Teleklagenævnet wendt, schrijft artikel 71, lid 2, van de telecommunicatiewet voor dat de beslissingen van dit orgaan bindend voor de partijen zijn, althans voor zover zij hun zaak niet binnen een termijn van acht weken aan de gewone rechter voorleggen.

37. Ingevolge artikel 71, lid 1, van de telecommunicatiewet beslist het Teleklagenævnet namelijk definitief in bestuursrechtelijke zaken, aangezien deze beslissingen bij geen enkele andere bestuursautoriteit kunnen worden aangevochten.

38. Het voorgaande staat mijns inziens niet in de weg aan de erkenning van de verplichte rechtsmacht van het Teleklagenævnet in de zin van de rechtspraak van het Hof.

39. Bij de onafhankelijkheid van dit orgaan is dit echter anders; hierin schuilt volgens mij het echte probleem.

B – Onafhankelijkheid van het Teleklagenævnet

40. De Commissie is van mening dat er onvoldoende waarborgen zijn voor de onafhankelijkheid van het Teleklagenævnet. Zij wijst er namelijk op dat het Teleklagenævnet organisatorisch onder het ministerie van Onderzoek, Innovatie en Hoger Onderwijs valt, aangezien dit ministerie volgens artikel 69, lid 2, van de telecommunicatiewet secretariële ondersteuning aan dit orgaan levert. De Deense regering plaatst vraagtekens bij deze zienswijze.

41. Zoals het Hof in het arrest Wilson¹⁹ in herinnering heeft gebracht, is het begrip onafhankelijkheid onlosmakelijk verbonden met de rechterlijke taak en houdt het vóór alles in dat de betrokken instantie de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de autoriteit die de aangevochten beslissing heeft genomen.²⁰

42. Volgens de rechtspraak van het Hof kent het begrip onafhankelijkheid twee aspecten.

43. Het eerste aspect is extern van aard en houdt in dat de instantie wordt beschermd tegen interventie of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen.²¹ Dit vereist bepaalde waarborgen ter bescherming van de persoon van degenen die tot taak hebben recht te spreken, zoals hun onafzetbaarheid.

44. Het tweede door het Hof te onderzoeken aspect is intern van aard. Het sluit aan bij het begrip onpartijdigheid en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen in het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding.²² Dit aspect vereist dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de uitkomst van het geschil, buiten de strikte toepassing van de rechtsregel, ontbreekt.

19 — C-506/04, EU:C:2006:587.

20 — Punt 49 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

21 — Zie onder andere arrest Wilson, EU:C:2006:587, punten 50 en 51 en de aldaar aangehaalde rechtspraak; beschikking Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, punt 23, en arrest RTL Belgium, EU:C:2010:821, punt 39.

22 — Arresten Wilson, EU:C:2006:587, punt 52 en de aldaar aangehaalde rechtspraak, en RTL Belgium, EU:C:2010:821, punt 40.

45. Het Hof heeft verklaard dat voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid regels nodig zijn, onder andere met betrekking tot de samenstelling van het orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van zijn leden, die het mogelijk maken elke legitieme twijfel omtrent de onvatbaarheid van deze instantie voor externe factoren en omtrent zijn neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen uit de geest van de justitiabelen te bannen. Dienaangaande heeft het Hof verder verklaard dat om de voorwaarde van onafhankelijkheid van het verwijzende orgaan vervuld te achten, met name is vereist dat de gevallen waarin de leden van dit orgaan kunnen worden afgezet, in uitdrukkelijke wetsbepalingen worden genoemd.²³

46. In het onderhavige geval is aan geen van deze voorwaarden voldaan en geen van de omstandigheden die door de Deense regering zijn aangevoerd in antwoord op de vragen van het Hof en tijdens de mondelinge behandeling neemt mijn twijfel weg met betrekking tot de onafhankelijkheid van de oordeelvorming van de leden van het Teleklagenævnet en de onvatbaarheid ervan voor externe factoren.

47. De samenstelling van het Teleklagenævnet is geregeld in artikel 68 van de telecommunicatiewet.

48. Volgens de leden 2 en 3 van deze bepaling bestaat het Teleklagenævnet uit vijf tot zeven leden. Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Deense regering bevestigd dat het Teleklagenævnet bijgevolg een even aantal leden kan tellen – hetgeen overigens momenteel het geval is – en dat artikel 5, lid 3, van reglement nr. 383 bepaalt dat bij staking van de stemmen de stem van de voorzitter van dit orgaan de doorslag geeft.

49. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens noopt het feit dat de voorzitter een doorslaggevende stem heeft in dubbel opzicht tot een grondig onderzoek, namelijk van zowel zijn eigen onafhankelijkheid en onpartijdigheid als die van het college waarvan hij deel uitmaakt.²⁴ In zijn reeds aangehaalde arrest *Grande Stevens e.a./Italië* heeft de Grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij deze beoordeling betrokken de wijze van benoeming van de leden van het betrokken orgaan, de duur van hun mandaat, de aanwezigheid van een bescherming tegen druk van buitenaf, hun objectieve en subjectieve onpartijdigheid, alsmede de schijn van onafhankelijkheid.

50. Dienaangaande blijkt uit de toepasselijke wetgeving dat de leden van het Teleklagenævnet worden benoemd door de minister van Onderneming en Groei. Volgens artikel 68, lid 2, tweede volzin, van de telecommunicatiewet moet deze minister erop toezien dat dit orgaan wordt samengesteld uit personen die niet alleen deskundig zijn op het gebied van het recht en in het bijzonder het mededingings-, het handels- en het economisch recht, maar ook op het gebied van de techniek en de telecommunicatie.²⁵

23 — Beschikking *Pilato*, EU:C:2008:274, punt 24 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

24 — De criteria voor de beoordeling van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van een rechterlijke instantie zijn breed uitgewerkt in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en recentelijk in herinnering gebracht in zijn arrest van 4 maart 2014, *Grande Stevens e.a./Italië* (§§ 132 e.v.). Zie ook het arrest van 8 juli 2008, *Georgische Arbeiderspartij/Georgië*, waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verband met Georgische verkiezingscommissies benadrukte dat het feit dat zeven van de vijftien leden van elk van deze commissies, onder wie ook de voorzitter – wiens stem doorslaggevend was –, werden benoemd door de Georgische president en zijn partij, afdeed aan de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van dit orgaan voor geschillenbeslechting (§ 106). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verklaarde dat de samenstelling van de verkiezingscommissies geen tegenwicht bood tegen de macht van de president en dat deze commissies niet voldeden aan het vereiste criterium voor onafhankelijkheid, maar achtte artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952, niet geschonden omdat niet van machtsmisbruik was gebleken (§§ 110 en 111).

25 — In punt 33 van zijn conclusie in de zaak *Syfait e.a.*, EU:C:2004:673, was advocaat-generaal Jacobs van mening dat het beperkte aantal plaatsen dat in de Griekse mededingingsautoriteit was gereserveerd voor juristen niet volstond om de kwalificatie „rechterlijke instantie” uit te sluiten, aangezien het complexe technische gebied waarop dit orgaan moet opereren naast juridische kwalificaties ook economische en technische kennis vereist.

Niettemin blijkt uit artikel 68, lid 4, van deze wet dat het voorzitterschap van het Teleklagenævnet door een jurist moet worden bekleed. Volgens laatstgenoemde bepaling kan de minister van Onderneming en Groei een van de leden aanwijzen als vicevoorzitter die in geval van verhindering of wraking de voorzitter kan vervangen.

51. Wat de onafhankelijkheid van de leden van het Teleklagenævnet betreft, wijst de Deense regering in haar schriftelijke antwoord op de vragen van het Hof erop dat ingevolge artikel 69, lid 3, van de telecommunicatiewet het Teleklagenævnet geen aanwijzing opvolgt met betrekking tot de behandeling en de uitkomst van een bepaalde zaak.

52. Wat in het bijzonder de afzetting van de leden van dit orgaan betreft, preciseert de Deense regering tevens dat „de afzetting van de leden van het Teleklagenævnet noch door de telecommunicatiewet, noch door reglement [nr. 383] wordt beheerst”. Zij wijst er niettemin op dat deze leden worden benoemd voor een termijn van vier jaar en dat zij „overeenkomstig de algemene regels van het bestuurs- en arbeidsrecht worden beschermd tegen willekeurige en onrechtmatige afzetting”. Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Deense regering onder andere uiteengezet dat de benoemings- en afzettingsbevoegdheid berust bij een en dezelfde persoon, namelijk de minister van Onderneming en Groei. De Deense regering heeft evenwel benadrukt dat naar haar weten nooit een lid van het Teleklagenævnet is afgezet.

53. Deze omstandigheden zijn niet voldoende om mij ervan te overtuigen dat de leden van het Teleklagenævnet, door hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid, immuun zijn voor druk van buitenaf.

54. Er bestaat namelijk geen enkele uitdrukkelijke wettelijke bepaling die vaststelt in welke gevallen de leden van het Teleklagenævnet kunnen worden afgezet of hun benoeming ongedaan kan worden gemaakt. Bovendien zijn de waarborgen ter bescherming van de leden van de gewone rechterlijke macht niet van overeenkomstige toepassing op hen verklaard.

55. Bijgevolg geldt voor de leden van het Teleklagenævnet, die ook nog eens door één en dezelfde autoriteit worden benoemd en afgezet, geen enkele bijzondere waarborg met betrekking tot hun afzetting, buiten de waarborgen die zijn opgenomen in de algemene bepalingen van het bestuurs- en arbeidsrecht. Mijns inziens is dit niet voldoende in de zin van de rechtspraak van het Hof, aangezien hun afzetting moet zijn geregeld in bijzondere aan het gewone recht derogerende bepalingen. Tot slot moge duidelijk zijn dat een aanstellingsduur van vier jaar geen waarborg is voor hun onafzetbaarheid.

56. Deze punten zijn onoverkomelijk en staan mijns inziens eraan in de weg dat het Teleklagenævnet kan worden aangemerkt als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, aangezien uit al deze omstandigheden blijkt dat dit orgaan meer gemeen heeft met een bestuursautoriteit.

57. In dit stadium van mijn analyse wil ik er echter op wijzen dat ingevolge artikel 71, lid 2, van de telecommunicatiewet de beslissingen van het Teleklagenævnet vatbaar zijn voor beroep bij de gewone rechter binnen een termijn van acht weken. De doeltreffendheid van het in artikel 267 VWEU geregelde mechanisme van de prejudiciële verwijzing en de uniforme uitlegging van het Unierecht, in casu met name van de universeledienstrichtlijn, die deze Verdragsbepaling beoogt te verzekeren, blijft met deze beroepsmogelijkheid dus gewaarborgd. Volgens vaste rechtspraak beschikken deze nationale rechterlijke instanties ingevolge artikel 267 VWEU immers over de mogelijkheid, of zijn in voorkomend geval gehouden, prejudiciële vragen te stellen aan het Hof wanneer een beslissing over de uitlegging of de geldigheid van het Unierecht noodzakelijk is voor het wijzen van hun vonnis.²⁶

58. Ik ben daarom van mening dat het Hof niet bevoegd is om de prejudiciële vragen van het Teleklagenævnet te beantwoorden.

26 — Zie arrest Belov, EU:C:2013:48, punt 52.

59. Bijgevolg zal ik mij enkel subsidiair en voor zover het Hof zich toch bevoegd verklaart, buigen over de prejudiciële vragen van dit verwijzende orgaan.

III – Subsidiaire beoordeling van de prejudiciële vragen

60. De door het Teleklagenævnet gestelde vragen hebben alle tot doel te bepalen onder welke voorwaarden een lidstaat gehouden is om overeenkomstig artikel 32 van de universeledienstrichtlijn een onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht te compenseren.

61. Ten behoeve van mijn beoordeling zal ik deze vragen in een andere volgorde behandelen dan waarin de verwijzende rechter ze heeft gesteld.

62. Ik zal beginnen met de vijfde vraag die mijns inziens inleidend van aard is, aangezien hierin aan de orde wordt gesteld welke gevolgen de plaats van de verrichting van de betrokken dienst heeft voor de beantwoording van de eerste tot en met de vierde vraag.

63. Ik zal daarna mijn analyse vervolgen met een behandeling van de vragen die verband houden met de uitlegging van de universeledienstrichtlijn.

64. Vervolgens zal ik eerst stilstaan bij de vierde vraag, over wijze van berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichting.

65. Daarna zal ik mij buigen over de vragen met betrekking tot de financieringswijze van de aanvullende verplichte diensten. In dat kader zal ik de eerste, de zesde en de zevende vraag samen behandelen, aangezien zij alle betrekking hebben op de basisregels die van toepassing zijn op de toekenning en de berekening van de compensatie die ter zake van deze diensten verschuldigd is. Hierbij zal ik ook antwoord geven op de achtste vraag, over de rechtstreekse werking van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn. Tot slot zal ik de tweede en de derde vraag onder de loep nemen, die zijn toegespitst op de nadere bijzonderheden van de berekening van deze compensatie.

A – Vijfde vraag: bijzondere status van Groenland

66. Met zijn vijfde vraag wenst het Teleklagenævnet te vernemen, of het feit dat TDC de betrokken aanvullende verplichte dienst in Groenland verricht gevolgen heeft voor de antwoorden op de eerste tot en met de vierde vraag, die betrekking hebben op de uitlegging van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn.

67. De moeilijkheid van de onderhavige zaak schuilt dus in het feit dat de maritieme nood- en veiligheidsdienst door TDC niet alleen op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie wordt aangeboden, maar ook in een land of gebied overzee. Bijgevolg dringt zich de vraag op of de bijzondere status van Groenland betekent dat het Hof met betrekking tot de uitlegging van de universeledienstrichtlijn enerzijds en de toepassing van staatssteunregels anderzijds een andere aanpak moet volgen dan wanneer de onderneming deze dienst enkel op het grondgebied van een lidstaat zou verrichten.

68. In de eerste plaats heeft het feit dat TDC de betrokken dienst in Groenland verricht mijns inziens in casu geen enkel gevolg voor de toepassing van de regels met betrekking tot staatssteun. Het gaat in deze zaak immers om een publieke financiering uit de middelen van het Koninkrijk Denemarken die ten goede komt aan een op het nationale grondgebied gevestigde Deense onderneming. Dit punt doet dus geen enkele bijzondere moeilijkheid rijzen.

69. Zo niet de vraag naar de toepasselijkheid van de universeledienstrichtlijn. Voor een goed begrip van de draagwijdte van deze vraag wil ik kort ingaan op de bijzondere situatie en de status van Groenland ten opzichte van het Unierecht.

70. De landen of gebieden overzee, bedoeld in bijlage II bij het VWEU, waartoe dus ook Groenland behoort, zijn „grondgebieden” die om historische of politieke redenen nauw verbonden zijn met een lidstaat. Zij zijn geen soevereine staten met internationale rechtspersoonlijkheid. Groenland is een integrerend deel van het Koninkrijk Denemarken. Niettemin heeft sinds 1 mei 1979 intern een zelfstandige status, waardoor het een „afzonderlijke gemeenschap binnen het Koninkrijk Denemarken” is geworden, een positie die is versterkt als gevolg van de op 20 juni 2009 door het Deense parlement aangenomen wet inzake de autonomie van Groenland.

71. Zoals het Hof in zijn arrest *Antillean Rice Mills e.a./Commissie*²⁷ heeft verklaard, „zijn [d]e [landen of gebieden overzee] [...] dus wel geassocieerde landen en gebieden met bijzondere banden met de [Unie], doch [...] maken [zij] geen deel uit van de [Unie]”.²⁸ De Verdragen en in het bijzonder de artikelen 52 VEU en 355, punt 2, VWEU verlenen deze gebieden dus een speciale status die is gebaseerd op een bijzondere associatieregeling met als doel de economische en sociale ontwikkeling van de landen en gebieden overzee te bevorderen. Deze regeling wordt in algemene bewoordingen omschreven in het vierde deel van het VWEU, dat de artikelen 198 VWEU tot en met 204 VWEU omvat, en, wat Groenland betreft, in Protocol nr. 34 betreffende de bijzondere regeling van toepassing op Groenland, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht.

72. Helaas maken deze bepalingen het niet mogelijk om met zekerheid te bepalen of de bijzondere regeling inzake de associatie van de landen en gebieden overzee een eigen autonome rechtsorde tot stand brengt waarin enkel de artikelen 198 VWEU tot en met 204 VWEU en de op deze grondslag vastgestelde rechtshandelingen van toepassing zijn, dan wel of deze regeling een specialis vormt, waarop zo nodig in plaats daarvan de algemene regels van het VWEU van toepassing zijn.

73. De in het vierde deel van het VWEU opgenomen bepalingen zijn namelijk voor meerdere uitleg vatbaar en ook de rechtspraak verschaft geen duidelijkheid. Deze problematiek is uitstekend onder woorden gebracht door advocaat-generaal Cruz Villalón in zijn conclusie in de zaak *Prunus en Polonium*.²⁹ Na zich te hebben gebogen over de twee door het Hof in zijn rechtspraak uitgezette lijnen³⁰, heeft hij opgemerkt dat „geen categorisch antwoord [...] te geven [is] op de vraag of een [land of gebied overzee] als lidstaat of als derde staat moet worden gekwalificeerd, maar dat die kwalificatie in elk concreet geval moet worden afgestemd op het toepasselijke rechtskader en met bijzonder oog voor de doelstellingen die met de speciale associatieregeling in het vierde deel van het VWEU worden nagestreefd”.³¹

27 — C-390/95 P, EU:C:1999:66.

28 — Punt 36.

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

30 — Zie de punten 37-39 van zijn conclusie. Om te beginnen noemt advocaat-generaal Cruz Villalón het arrest *Eman en Sevinger*, C-300/04, EU:C:2006:545, waarin het Hof verklaarde dat degenen die de nationaliteit van een lidstaat hebben en ingezetenen zijn van een land of gebied overzee, zich kunnen beroepen op de aan de burgers van de Unie in de artikelen 18 VWEU e.v. toegekende rechten, en breidde daarmee het passief kiesrecht voor de verkiezingen van het Europees Parlement uit tot de ingezetenen van een land of gebied overzee (punt 29). In dit geval, aldus advocaat-generaal Cruz Villalón, gaat het om een situatie waarin het VWEU niet specifiek aangeeft in hoeverre het van toepassing is. Vervolgens verwijst hij naar het arrest *Van der Kooy*, C-181/97, EU:C:1999:32, waarin het Hof daarentegen heeft geoordeeld dat een land of gebied overzee hetzelfde moet worden behandeld als een derde staat (punten 34-39). Ook zij verwezen naar de adviezen 1/78, EU:C:1979:224, en 1/94, EU:C:1994:384, waarin het Hof heeft verklaard dat aangezien landen of gebieden overzee buiten de werkingsfeer van het Unierecht vallen, zij tegenover de Unie in eenzelfde positie verkeren als derde landen (respectievelijk de punten 61 en 62 alsmede punt 17).

31 — Punt 39 van zijn conclusie.

74. Ik deel deze zienswijze. Mijns inziens zouden het VWEU en het hiervan afgeleide recht van toepassing moeten zijn op de landen of gebieden overzee, tenzij de bijzondere bepalingen van de artikelen 198 VWEU tot en met 204 VWEU hieraan derogeren of de in het kader van de associatieregeling nagestreefde doelstellingen worden doorkruist.

75. Wat het hoofdgeding betreft is het zonder meer duidelijk dat de verrichting van een aanvullende verplichte dienst onder de in artikel 32 van de universeledienstrichtlijn vastgestelde voorwaarden bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de met Groenland overeengekomen associatieregeling, aangezien zij – overeenkomstig de in de artikelen 198 VWEU en 199 VWEU opgenomen doelstellingen – bevorderlijk is voor de economische en sociale ontwikkeling en de belangen van de inwoners dient. Bovendien bevatten de artikelen 198 VWEU tot en met 203 VWEU of Protocol nr. 34 betreffende de bijzondere regeling van toepassing op Groenland, gehecht aan het VEU en het VWEU, geen enkele specifieke bepaling die zich tegen deze toepassing verzet.

76. Ik ben derhalve van mening dat in een situatie als in het hoofdgeding het feit dat de onderneming die belast is met de in artikel 32 van de universeledienstrichtlijn bedoelde aanvullende verplichte dienst deze dienst niet alleen verricht op het grondgebied van een lidstaat maar ook op het grondgebied van een land of gebied overzee, geen gevolgen heeft voor de uitlegging die moet worden gegeven aan de bepalingen van die richtlijn, noch voor de toepassing van de regels inzake staatssteun.

B – Vierde vraag: wijze van berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichting

77. Met zijn vierde vraag wenst het Teleklagenævnet van het Hof te vernemen of de universeledienstrichtlijn zich ertegen verzet dat een lidstaat bij de berekening van de nettokosten van een onderneming die een universele dienst verricht, rekening houdt met alle inkomsten en kosten verband houdend met de verrichting van de betrokken dienst, waaronder de inkomsten en kosten die de onderneming ook zonder universeledienstverplichting zou hebben gehad.

78. Het antwoord op deze vraag is in de tekst van de universeledienstrichtlijn zelf terug te vinden.

79. Zoals punt 4 van de considerans van deze richtlijn vermeldt, kan het waarborgen van de universele dienst inhouden dat er moet worden voorzien in bepaalde diensten voor bepaalde eindgebruikers tegen prijzen die afwijken van die welke het resultaat zijn van normale marktomstandigheden. Om die reden heeft de Uniewetgever, zoals blijkt uit punt 18 van de considerans van deze richtlijn, bepaald dat de lidstaten, waar nodig, mechanismen voor het financieren van de nettokosten van universeledienstverplichtingen moeten invoeren in gevallen waarin is aangetoond dat die verplichtingen alleen kunnen worden vervuld met verlies of tegen nettokosten die buiten de normale commerciële normen vallen.

80. In die zin schrijft artikel 12, lid 1, eerste alinea, van de universeledienstrichtlijn voor dat wanneer de nationale regelgevende instanties van oordeel zijn dat het aanbieden van de universele dienst een onredelijke last kan vormen voor ondernemingen die zijn aangewezen om deze dienst aan te bieden, zij de nettokosten van het aanbieden ervan berekenen.

81. De Uniewetgever heeft de methoden van berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen uitgewerkt in artikel 12, lid 1, tweede alinea, sub a, van de universeledienstrichtlijn en gepreciseerd in punt 19 van de considerans van deze richtlijn en in bijlage IV, deel A, erbij.

82. Om te beginnen blijkt uit artikel 12, lid 1, tweede alinea, sub a, van deze richtlijn dat de lidstaten bij de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen rekening moeten houden met eventuele marktvoordelen die voor de aangewezen onderneming uit het aanbieden van de universele dienst voortvloeien.

83. Voorts volgt uit bijlage IV, deel A, bij de universeledienstrichtlijn dat de nettokosten gelijk zijn aan het verschil tussen de nettokosten voor een aangewezen onderneming van het werken met universeledienstverplichtingen en het werken zonder universeledienstverplichtingen. De Uniewetgever voegt hieraan toe dat gepaste aandacht dient te worden geschonken aan de juiste raming van de kosten die de betrokken onderneming zou hebben vermeden, indien er geen universeledienstverplichting zou zijn.

84. Tot slot bepaalt de Uniewetgever dat bij het berekenen van de nettokosten niet alleen de kosten en inkomsten in aanmerking moeten worden genomen, maar ook de immateriële voordelen die uit de vervulling van de universeledienstverplichting voortvloeien.³²

85. Ook moet erop worden gewezen dat de Commissie in punt 17 van de considerans van besluit 2012/21 heeft verklaard dat met betrekking tot de compensatie, verleend aan een onderneming die is belast met een dienst van algemeen economisch belang de nettokosten dienen te worden berekend als het verschil tussen de met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang gemaakte kosten en de uit die dienst behaalde inkomsten, dan wel, als alternatieve mogelijkheid, als het verschil tussen de nettokosten van een beheer mét een openbaredienstverplichting en de nettokosten of -winst bij een beheer zonder openbaredienstverplichting.

86. Gelet op het voorgaande ben ik bijgevolg van mening dat artikel 12, lid 1, tweede alinea, sub a, van de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich niet verzet tegen een nationale regeling volgens welke de lidstaat bij de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen uitgaat van alle kosten en inkomsten verband houdend met de verrichting ervan, in het bijzonder de kosten en inkomsten die de onderneming zonder deze verplichting zou hebben gehad.

C – Eerste, zesde en zevende vraag: regels en uitgangspunten bij de compensatie van een onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht

87. Met de eerste, de zesde en de zevende vraag wordt het Hof verzocht om precisering van de regels en de uitgangspunten die van toepassing zijn op de financiering door de lidstaat van de aanvullende verplichte diensten.

88. De eerste vraag van het Teleklagenævnet strekt er in wezen toe om van het Hof te vernemen of artikel 32 van de universeledienstrichtlijn zich ertegen verzet dat een lidstaat weigert om een met de verrichting van een aanvullende verplichte dienst belaste onderneming te compenseren op grond dat de kosten van deze dienst worden gedekt door de winst van die onderneming uit haar universeledienstverplichtingen.

89. Met zijn zesde vraag verzoekt het Teleklagenævnet het Hof te preciseren welk belang voor de uitlegging van deze bepaling moet worden toegekend aan de niet alleen in de artikelen 107, lid 1, VWEU en 108, lid 3, VWEU, maar ook in besluit 2012/21 opgenomen voorschriften inzake staatssteun. Voornoemd besluit bepaalt onder welke voorwaarden staatssteun in de vorm van compensatie voor een dienst van algemeen economisch belang niet onder de verplichting tot voorafgaande aanmelding bij de Commissie valt en geacht wordt verenigbaar te zijn met artikel 106, lid 2, VWEU.

32 — Deze voordelen bestaan bijvoorbeeld uit het technische en commerciële voordeel dat voortvloeit uit de omvang van het netwerk van de dienstverrichter vergeleken met een marktdeelnemer die onder gewone marktvoorwaarden actief is, of het imago van het merk dat met de positie van de universeledienstverrichter wordt vereenzelvigd.

90. Evenzo vraagt het Teleklagenævnet zich af – de zevende vraag – welk belang voor de uitlegging van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn moet worden gehecht aan het beginsel van minimale mededingingsverstoring waarop de Uniewetgever zich in het kader van de universeledienstrichtlijn baseert.³³

91. Ik zal mij deze drie vragen samen behandelen aangezien de regels en de uitgangspunten die het Teleklagenævnet in zijn zesde en zevende vraag op het oog heeft niet zozeer van belang zijn bij de uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van de universeledienstrichtlijn, met name de compensatiemechanismen die moeten worden geschapen ten behoeve van de financiering van de universele dienst en de aanvullende verplichte diensten, als wel deze beheersen.

92. Om redenen die ik nu zal uiteenzetten, ben ik van mening dat een lidstaat niet krachtens artikel 32 van de universeledienstrichtlijn kan weigeren om een onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht te compenseren, wanneer de kosten van deze dienst worden gedekt door de winst van deze onderneming op haar universeledienstverplichtingen.

93. Ik ben met de Commissie van mening dat de in de universeledienstrichtlijn opgenomen compensatieregelingen voor enerzijds de universele dienst en anderzijds de aanvullende verplichte diensten los van elkaar staan en dat de nettokosten van elk van deze diensten gescheiden van elkaar moeten worden geboekt, zodat gewaarborgd is dat de in het kader van de universele dienst behaalde totale inkomsten niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van de nettokosten van de aanvullende verplichte dienst en deze inkomsten niet bepalend zijn voor de verlening van de ter zake van de laatstgenoemde dienst verschuldigde compensatie.

94. De verplichting van een gescheiden boekhouding is weliswaar niet uitdrukkelijk genoemd in het kader van de financiering van de aanvullende verplichte diensten. Zij vloeit evenwel voort uit de beginselen die de Uniewetgever in het kader van de universeledienstrichtlijn heeft vastgelegd en uit de toepasselijkheid van de staatssteunregels.

95. In de eerste plaats impliceert artikel 32 van de universeledienstrichtlijn dat de onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht moet worden gecompenseerd. De Uniewetgever specificeert weliswaar niet de uitgangspunten die op deze compensatie van toepassing zijn. Hij verbiedt de lidstaten enkel om de kosten van deze dienst af te wentelen op de ondernemingen die op de nationale markt elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aanbieden.³⁴ De Uniewetgever wil hiermee bereiken dat de bijdragen van de marktdeelnemers rechtstreeks verband houden met de verrichting van de universele dienst en zich niet uitstrekken tot bijkomende of aanverwante activiteiten. Zijn doel is een minimale marktverstoring te garanderen door langs de weg van de instelling van een sectoraal fonds te voorkomen dat de in de sector actieve ondernemingen en met name de nieuwkomers met een onevenredige last worden opgezadeld.³⁵ Geen van de in de betrokken sector actieve ondernemingen, waaronder de dienstverrichter, is dus gehouden om bij te dragen aan de financiering van een aanvullende verplichte dienst.

33 — De Uniewetgever maakt in punt 23 van de considerans duidelijk wat onder minimale verstoring van de markt moet worden verstaan: de bijdragen moeten op zodanige wijze worden geïnd dat de financiële gevolgen voor de eindgebruikers zo klein mogelijk zijn, bijvoorbeeld door de bijdragen zo veel mogelijk te spreiden.

34 — Zie dienaangaande punt 21 van de considerans van de universeledienstrichtlijn, waarin de Uniewetgever verduidelijkt dat „[d]e toegepaste financieringsregeling moet waarborgen dat de marktpartijen *alleen bijdragen aan de financiering van universeledienstverplichtingen en niet aan andere activiteiten die niet direct samenhangen met het vervullen van universeledienstverplichtingen*” (cursivering van mij). Zie ook punt 25 van de considerans van deze richtlijn, waarin hij hieraan toevoegt dat het elke lidstaat vrijstaat om bijzondere maatregelen in te voeren (buiten de reikwijdte van universeledienstverplichtingen) en deze te financieren overeenkomstig het Unierecht, maar niet door middel van bijdragen van de marktpartijen.

35 — Zie punt 2.5 van de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa [COM(2011) 900 definitief].

96. De bewoordingen van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn impliceren dus dat de onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht niet mag worden opgezadeld met de hieraan verbonden kosten en dat zij van de lidstaat een vergoeding van deze kosten kan krijgen.

97. In zoverre is deze bepaling voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk om hieraan rechtstreekse werking toe te kennen.

98. In deze omstandigheden ben ik van mening dat een lidstaat geen nationale regeling kan vaststellen die er uiteindelijk op neerkomt dat een onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht geen vergoeding krijgt.

99. In de tweede plaats impliceren de regels inzake de financiering van de universele dienst een gescheiden boekhouding met betrekking tot de activiteiten die onder de universele dienst vallen en die welke deel uitmaken van andere soorten diensten, waaronder de aanvullende verplichte diensten. Dit wil zeggen dat wat de berekening van de vergoeding betreft de lidstaten enkel die inkomsten in aanmerking mogen nemen die de verrichter van de universele dienst heeft gerealiseerd in het kader van die dienst.³⁶

100. Het vereiste van een gescheiden boekhouding is opgenomen in artikel 13, lid 1, sub a, van richtlijn 2002/21. Deze bepaling verplicht ondernemingen een gescheiden boekhouding te voeren die het mogelijk maakt om alle kosten en inkomsten te identificeren die betrekking hebben op hun activiteiten in verband met het aanbieden van elektronischecomunicatienetwerken of -diensten, wanneer zij in dezelfde lidstaat bovendien over bijzondere of uitsluitende rechten voor het aanbieden van diensten in andere sectoren beschikken.

101. Wat de verrichting van de universele dienst betreft, is deze verplichting terug te vinden in de universeledienstrichtlijn.

102. De naleving van de beginselen die de Uniewetgever op het oog heeft in de artikelen 12 tot en met 14 van deze richtlijn, die moeten worden gelezen in het licht van de punten 3, 18, 22 tot en met 25 van de considerans en bijlage IV bij deze richtlijn, houdt immers in dat de vergoedingsregeling direct verband dient te houden met de uit de universeledienstverplichtingen voortvloeiende nettokosten, hetgeen overigens het Hof in zijn rechtspraak heeft bevestigd.³⁷ Zo volgt uit de punten 3 en 18 van de considerans van de universeledienstrichtlijn dat de lidstaten gehouden zijn om de „specifieke nettokosten” van de aangewezen ondernemingen voor de verrichting van de universele dienst te vergoeden. De naleving van deze beginselen vraagt van de nationale regelgevende instanties dat zij een onderscheid maken tussen enerzijds de nettokosten die verband houden van de universele dienst, en anderzijds de kosten die zijn verbonden aan het verrichten van diensten die niet onder hoofdstuk II van deze richtlijn vallen, ongeacht of het hierbij gaat om aanvullende verplichte diensten dan wel om commerciële diensten. Dienaangaande heeft de Uniewetgever dan ook financieringswijzen vastgesteld die verschillen naargelang de aard van de dienst, waarmee in het kader van de uitvoering van artikel 32 van deze richtlijn sectorale financiering uitdrukkelijk wordt uitgesloten.³⁸

36 — Zie dienaangaande punt 19 van de considerans van de universeledienstrichtlijn, waarin wordt gezegd dat „[b]ij het berekenen van de nettokosten van de universele dienst [...] naar behoren rekening [moet] worden gehouden met kosten en *inkomsten* alsmede met de immateriële voordelen van het aanbieden van de universele dienst” (cursivering van mij).

37 — Arrest Commissie/België, C-222/08, EU:C:2010:583, punten 49-52.

38 — In het kader van de financiering van de universeledienstverplichtingen hebben de meeste lidstaten namelijk gekozen voor sectorale financiering. In 2011 hebben enkel de Tsjechische Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden de kosten van deze diensten uitsluitend met overheidsmiddelen gedekt, terwijl in de Republiek Malta en de Portugese Republiek een combinatie van overheids- en sectorale middelen werd gebruikt (zie dienaangaande de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's met betrekking tot het verslag over de resultaten van de openbare raadpleging en de derde periodieke evaluatie inzake de omvang van de universele dienst in elektronische communicatie, overeenkomstig artikel 15 van richtlijn 2002/22/EG [COM(2011) 795 definitief, blz. 13]).

103. Het vereiste van een gescheiden boekhouding draagt niet alleen bij aan de transparantie van de financieringsprocedure³⁹, maar waarborgt tevens dat de universele dienst wordt gefinancierd met behulp van een vanuit het oogpunt van de mededinging neutraal mechanisme.⁴⁰

104. Bovendien zorgt een dergelijk vereiste ervoor dat, overeenkomstig punt 18 van de considerans van de universeledienstrichtlijn, de financiering van de universele dienst en de aanvullende verplichte diensten in overeenstemming is met de staatssteunregels.⁴¹

105. De gescheiden boekhouding is namelijk een voorwaarde voor de verlening van vergoedingen door de lidstaten ter zake van de verrichting van diensten van algemeen economisch belang.

106. Het moge duidelijk zijn dat de verrichting van een aanvullende verplichte dienst – evenals de universele dienst – valt onder de diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU. Mochten de aanvullende verplichte diensten niet als „universele dienst” in de zin van de universeledienstrichtlijn kunnen worden aangemerkt, dan laat dit onverlet dat zij – op grond van hun aard en doel – in dezelfde behoeften voorzien als die waarvoor de universele dienst is bedoeld en onder dezelfde voorwaarden worden verricht.⁴² Zo wordt een aanvullende verplichte dienst in de regel verricht tegen een prijs die afwijkt van de prijs die onder normale marktomstandigheden tot stand komt.

107. De vergoedingen die de lidstaten betalen voor de verrichting van een dienst van algemeen economisch belang moeten in overeenstemming zijn met de door de Uniewetgever in de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU vastgelegde regels. Om te voorkomen dat deze vergoedingen worden aangemerkt als met artikel 107, lid 1, VWEU onverenigbare „staatssteun” moet de interventie van de overheid voldoen aan de navolgende vier door het Hof in zijn arrest *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg*⁴³ geformuleerde cumulatieve criteria:

- in de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbardienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn;
- in de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld, om te vermijden dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen kan worden bevoordeeld;
- in de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken, en
- in de vierde plaats, wanneer de onderneming niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, moet de vergoeding worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en voldoende met de noodzakelijke middelen uitgeruste onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren.

39 — In punt 19 van de considerans van de universeledienstrichtlijn wordt verklaard dat „[n]ettokosten van universeledienstverplichtingen [...] *aan de hand van transparante procedures* moeten worden berekend” (cursivering van mij).

40 — Zie artikelen 1, lid 1, en 3, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, en arrest *Commissie/Frankrijk, C-220/07, EU:C:2008:354, punt 29.*

41 — Zie ook punt 3 van de considerans van de universeledienstrichtlijn, alsmede artikel 6 van richtlijn 2002/77. Zie ook arrest *Commissie/Frankrijk, EU:C:2008:354, punt 30.*

42 — Dienaangaande kan uit de website van het Erhvervsstyrelsen worden opgemaakt dat de verrichting van de betrokken diensten is geïntegreerd in de verplichtingen die onder de universele dienst vallen.

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

108. Is niet voldaan aan deze criteria en zijn de algemene voorwaarden voor de toepasselijkheid van artikel 107, lid 1, VWEU vervuld, dan is de vergoeding van de lidstaat aan de onderneming die de dienst van algemeen economisch belang verricht dus staatssteun en zijn de artikelen 106 VWEU, 107 VWEU en 108 VWEU hierop van toepassing.

109. De Commissie heeft elk van deze voorwaarden uitgewerkt in haar mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie.⁴⁴ Met betrekking tot de beginselen die in acht moeten worden genomen bij de verlening en de berekening van een vergoeding heeft zij in punt 56 van deze mededeling gepreciseerd dat „[a]lleen de *kosten die rechtstreeks met het verrichten van de dienst van algemeen economisch belang verband houden*, [...] in dat verband in aanmerking [kunnen] worden genomen”.⁴⁵

110. De Commissie heeft voorts in artikel 5, lid 3, van haar besluit 2012/21 bepaald dat elke compensatie die wordt verleend aan een met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang belaste onderneming is gestoeld op het uitgangspunt van een kostprijsboekhouding die inzicht verschaft in alle aan de verrichting van de betrokken dienst verbonden kosten.

111. Ik wijs erop dat dit vereiste van een gescheiden boekhouding reeds was opgenomen in richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen.⁴⁶ Ingevolge artikel 4 van deze richtlijn moet elke onderneming die is belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang en hiervoor wordt gecompenseerd en die ook nog andere activiteiten uitoefent, een gescheiden boekhouding voeren die het mogelijk maakt om alle opbrengsten en kosten aan de verschillende betrokken activiteiten toe te rekenen.

112. In casu, in een zaak als in het hoofdgeding, garandeert de naleving van een dergelijk vereiste bovendien dat de onderneming die zowel de universele dienst als de aanvullende verplichte dienst verricht niet wordt benadeeld. Met deze scheiding van boekhoudingen kan immers worden voorkomen dat de inkomsten die de onderneming ontvangt uit haar universeledienstverplichtingen twee keer worden meegerekend: enerzijds bij de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichting en bijgevolg bij de uit dien hoofde verleende compensatie en anderzijds bij de berekening van de nettokosten van de aanvullende verplichte dienst en, bijgevolg, bij de verlening van de compensatie ter zake van de aanvullende verplichte dienst. De dienstverrichtende onderneming zou hierdoor noodzakelijkerwijs worden benadeeld, aangezien zij aldus – in tegenspraak met artikel 32 van de universeledienstrichtlijn – de kosten van de aanvullende verplichte dienst zou moeten dragen.

113. Zoals ik hierna zal uiteenzetten, sluit dit niettemin niet uit dat de inkomsten uit de universeledienstverplichtingen op een later tijdstip in aanmerking kunnen worden genomen, namelijk wanneer het erom gaat te bepalen of de met de dienst belaste onderneming niet onredelijk wordt belast.

114. Gelet op het voorgaande ben ik bijgevolg van mening dat artikel 32 van de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een nationale regeling die de lidstaat de mogelijkheid biedt om het verzoek om compensatie van een met een aanvullende verplichte dienst belaste onderneming af te wijzen op grond dat de kosten van deze dienst worden gedekt door de winst van deze onderneming uit haar universeledienstverplichtingen.

44 — PB 2012, C 8, blz. 4.

45 — Cursivering van mij.

46 — PB L 318, blz. 17.

115. Gezien het door mij in overweging gegeven antwoord op deze vraag zal ik nu de achtste vraag van het Teleklagenævnet bespreken.

D – Achtste vraag: rechtstreekse werking van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn

116. Met zijn achtste vraag wenst het Teleklagenævnet te vernemen of artikel 32 van de universeledienstrichtlijn rechtstreekse werking heeft.

117. Volgens vaste rechtspraak kunnen particulieren, wanneer de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, zich op die bepalingen beroepen tegenover de staat, wanneer deze heeft verzuimd de richtlijn binnen de termijn in nationaal recht om te zetten of dit op onjuiste wijze heeft gedaan.⁴⁷

118. Wat de onderhavige zaak betreft preciseert artikel 32 van de universeledienstrichtlijn weliswaar niet de berekeningsregels die een lidstaat moet vaststellen ten behoeve van de verlening van een compensatie aan een onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht. Dienaangaande beschikken de lidstaten dus – onder voorbehoud van de naleving van de staatssteunregels – over een beoordelingsmarge.

119. Niettemin verleent artikel 32 van de universeledienstrichtlijn de onderneming die de aanvullende verplichte dienst verricht een recht op compensatie van de aan de verrichting van deze dienst verbonden kosten. Met de uitsluiting van sectorale financiering verbiedt de Uniewetgever de lidstaten om de kosten van deze dienst te laten dragen door de binnen de sector actieve ondernemingen, waaronder de onderneming die de betrokken dienst verricht, en schrijft een vergoeding uit openbare middelen voor. Mijns inziens zijn de bewoordingen van deze bepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk om dienaangaande rechtstreekse werking te ontplooiën.

120. In deze omstandigheden kan een lidstaat geen gebruik maken van een methode voor de berekening van de aan de verrichting van de aanvullende verplichte dienst verbonden kosten die ertoe leidt dat de onderneming die deze dienst verricht het recht op compensatie verliest.

121. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 32 van de universeledienstrichtlijn, als bepaling die de met de aanvullende verplichte dienst belaste onderneming een recht geeft op compensatie voor de aan de verrichting van deze dienst verbonden kosten, rechtstreekse werking heeft.

E – Tweede en derde vraag: onredelijke last die recht op compensatie geeft

122. Met de beide laatste door mij te behandelen vragen wordt het Hof verzocht te preciseren onder welke voorwaarden de lidstaten ten behoeve van de verlening van een compensatie rekening kunnen houden met het bestaan van een onredelijke last voor de met een aanvullende verplichte dienst belaste onderneming.

123. Met zijn tweede vraag wenst het Teleklagenævnet in de eerste plaats van het Hof te vernemen of de universeledienstrichtlijn zich verzet tegen een nationale regeling van een lidstaat die de verlening van een dergelijke compensatie enkel toestaat wanneer de onderneming die de aanvullende verplichte dienst verricht onredelijk wordt belast.

⁴⁷ — Zie in die zin arrest El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 46.

124. Mocht deze richtlijn zich niet verzetten tegen een dergelijke nationale regeling, dan vraagt het Teleklagenævnet met zijn derde vraag of de lidstaat bij de beoordeling van de onredelijkheid van de last rekening kan houden met de winst die de met de aanvullende verplichte dienst belaste onderneming heeft geboekt op haar universeledienstverplichtingen.

125. Mijns inziens staat niets aan een dergelijke regeling in de weg.

126. Noch uit artikel 32 van de universeledienstrichtlijn, noch uit enige andere bepaling van deze richtlijn blijkt immers dat de Uniewetgever zelf heeft willen vaststellen hoe de nationale regelgevende instanties de nettokosten van de verrichting van een aanvullende verplichte dienst moeten berekenen en wanneer zij deze verrichting als een onredelijke last voor de betrokken onderneming moeten aanmerken.

127. Ik ben derhalve van mening dat, bij gebreke van een dergelijke specifieke regeling, de lidstaten vrij zijn om te bepalen hoe de kosten van de aanvullende verplichte dienst en de hieruit voor de betrokken onderneming voortvloeiende last moeten worden berekend, mits zij de door het Hof in zijn arrest *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) geformuleerde criteria inzake staatssteun in acht nemen en in het bijzonder de beginselen die van toepassing zijn op de verlening door de lidstaten van compensatie voor de openbare dienst.

128. Bijgevolg staat het de lidstaten vrij om na te gaan of de onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht daadwerkelijk een onredelijke last draagt, alvorens een vergoedingsregeling in te voeren vanwege de door deze onderneming gedragen kosten.

129. Dit is het stelsel dat de Uniewetgever in het kader van de financiering van de universele dienst heeft vastgesteld in de artikelen 12 en 13 van de universeledienstrichtlijn.

130. Uit punt 21 van de considerans van de universeledienstrichtlijn blijkt namelijk dat de Uniewetgever de mechanismen voor het financieren van de nettokosten van universeledienstverplichtingen heeft willen koppelen aan het bestaan van een onredelijke last voor de onderneming.

131. Ten behoeve van de compensatie moeten de lidstaten bijgevolg voor elke betrokken onderneming de nettokosten berekenen die de verrichting van deze dienst voor haar meebrengen, en wel overeenkomstig de methode van artikel 12 van de universeledienstrichtlijn zoals nader gepreciseerd in punt 19 van de considerans van en bijlage IV, deel A, bij deze richtlijn.⁴⁸ Wanneer deze nettokosten eenmaal in kaart zijn gebracht, kunnen de lidstaten nagaan of een onderneming die een universele dienst verricht ook daadwerkelijk een onredelijke last draagt en vervolgens op aanvraag van deze onderneming besluiten tot vaststelling van de modaliteiten van de vergoeding van deze kosten.

132. Zoals het Hof namelijk heeft verklaard, vormen de nettokosten van de universele dienst niet noodzakelijkerwijs voor alle betrokken ondernemingen een onredelijke last en geven de nettokosten van het aanbieden van de universele dienst niet automatisch recht op compensatie.⁴⁹

133. Volgens de rechtspraak van het Hof is een last onredelijk wanneer zij onevenredig groot is ten opzichte van de draagkracht van elke betrokken onderneming, gelet op al haar eigen kenmerken, met name het niveau van haar uitrusting, haar economische en financiële situatie en haar marktaandeel.⁵⁰

48 — Ik heb deze berekeningsmethode besproken in de punten 81-84 van deze conclusie.

49 — Arrest Commissie/België, EU:C:2010:583, punt 49.

50 — Idem.

134. Vormt een universeledienstverplichting een onredelijke last voor een onderneming, dan mag de lidstaat deze onderneming vervolgens compenseren door middel van een mechanisme waarmee de kosten worden gedekt of gecompenseerd. Aangezien een dergelijke compensatie de overdracht van middelen inhoudt, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat deze op objectieve en transparante wijze plaatsvindt, waarbij de regels inzake staatssteun in acht dienen te worden genomen en de verstoring van vraag en aanbod tot een minimum moet worden beperkt.

135. Mijns inziens bestaat er geen enkel bezwaar tegen overeenkomstige toepassing van deze regels door een lidstaat ten behoeve van de bepaling van de compensatie die ter zake van de verrichting van aanvullende verplichte diensten wordt verleend. Integendeel, de in de artikelen 12 en 13 van de universeledienstrichtlijn opgenomen regels hebben tot doel de beginselen van objectiviteit, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid⁵¹, waarop de financiering berust, te waarborgen. Ook komen zij tegemoet aan de bezorgdheid die het Hof heeft geuit in het arrest *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) en aan de hierin door het Hof geformuleerde voorwaarden waaronder de compensatie voor openbaredienstverplichtingen buiten de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt.

136. Met uitzondering van specifieke, met de aard van de financiering verband houdende voorschriften lijkt het mij derhalve volstrekt logisch dat de compensatie voor een onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht aan dezelfde vereisten moet beantwoorden als voor de universeledienstverrichting gelden.

137. Mochten namelijk, zoals gezegd, de aanvullende verplichte diensten niet als „universele dienst” in de zin van de universeledienstrichtlijn kunnen worden aangemerkt, dan laat dit onverlet dat zij – op grond van hun aard en doelstelling – in dezelfde behoeften voorzien als waarvoor de universele dienst is bedoeld en onder dezelfde voorwaarden worden verricht. Zo wordt een aanvullende verplichte dienst in de regel verricht tegen een prijs die afwijkt van de prijs onder normale marktomstandigheden. In het kader van de universeledienstrichtlijn onderwerpt de Uniewetgever de verrichting van aanvullende verplichte diensten – evenals de verrichting van de universele dienst – aan de inachtneming van dezelfde beginselen, in het bijzonder aan de naleving van de staatssteunregels.

138. Met betrekking tot de compensatie van de kosten van de verrichting van de aanvullende verplichte diensten blijven de lidstaten derhalve gebonden aan de inachtneming van de regels op het gebied van staatssteun zoals die kunnen worden afgeleid uit de door het Hof in arrest *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) geformuleerde criteria, en in het bijzonder de beginselen die van toepassing zijn op de verlening door de lidstaten van compensatie voor de openbare dienst.

139. De lidstaten dienen er dan ook voor te zorgen dat de bij de berekening van de vergoeding gehanteerde parameters op geen enkele wijze de mededinging op de markt verstoren en bijgevolg geen economisch voordeel bevatten dat de compensatieontvangende onderneming een gunstigere positie kan verschaffen ten opzichte van haar concurrenten. Om niet het gevaar te lopen te worden aangemerkt als met de interne markt onverenigbare staatssteun mag volgens de Commissie de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdende met de hieraan verbonden opbrengsten, geheel of gedeeltelijk te dekken. Niettemin dienen de lidstaten ook te waarborgen dat de compensatieontvangende onderneming een redelijke winst behaalt.⁵²

51 — Zie arrest *Commissie/Frankrijk*, EU:C:2008:354, punt 29, alsmede artikel 6 van richtlijn 2002/77.

52 — Zie punt 3 van de considerans van de universeledienstrichtlijn, de punten 3.4 en 3.5 van de in punt 109 vermelde mededeling van de Commissie, alsmede punt 15 van de considerans van besluit 2012/21.

140. Door in het kader van de universele dienst de financiering van de nettokosten voor de verrichting van de dienst te koppelen aan het bestaan van een onredelijke last voor de onderneming beantwoordt de Uniewetgever aan al deze voorwaarden.

141. Om de zojuist uiteengezette redenen en omdat er mijns inziens geen enkele grond bestaat om bij de modaliteiten van de compensatie van een onderneming verschil te maken naargelang zij betrekking hebben op de verrichting van een universele dienst of van een aanvullende verplichte dienst – uiteraard met uitzondering van de modaliteiten die de aard van de financiering betreffen –, ben ik van mening dat een lidstaat de verlening van een compensatie ter zake van de verrichting van een aanvullende verplichte dienst afhankelijk kan stellen van het bestaan van een onredelijke last voor de met de dienst belaste onderneming.

142. Rekening houdend met het door mij in overweging gegeven antwoord op deze vraag zal ik nu stilstaan bij de derde vraag van het Teleklagenævnet aan het Hof.

143. In de derde vraag gaat het erom of de winst die een met de aanvullende verplichte dienst belaste onderneming heeft behaald op haar universeledienstverplichtingen, door een lidstaat in aanmerking mag worden genomen bij de beantwoording van de vraag of de last die de verrichting van de aanvullende verplichte dienst voor deze onderneming oplevert onredelijk is.

144. Ik herinner eraan dat volgens de rechtspraak van het Hof onder een onredelijke last moet worden verstaan een last die onevenredig groot is ten opzichte van de draagkracht van elke betrokken onderneming, gelet op al haar eigen kenmerken, met name het niveau van haar uitrusting, haar economische en financiële situatie en haar marktaandeel.⁵³

145. De door de onderneming in het kader van haar universeledienstverplichtingen behaalde opbrengsten zijn rechtstreeks van invloed op haar economische en financiële capaciteit. Bijgevolg ben ik van mening dat deze opbrengsten niet in het kader van de berekening van de nettokosten van de aanvullende verplichte dienst in aanmerking kunnen worden genomen, maar in het kader van de beoordeling of de last die de onderneming uit hoofde van de verrichting van deze dienst heeft te dragen onredelijk is.

146. Bijgevolg ben ik van mening dat de universeledienstrichtlijn zich niet verzet tegen een nationale regeling die de verlening van compensatie voor het verrichten van een aanvullende verplichte dienst afhankelijk stelt van het bestaan van een onredelijke last voor de onderneming die deze dienst verricht. Dienaangaande kan een lidstaat bij de beoordeling van de onredelijkheid van deze last rekening houden met de winst die deze onderneming heeft behaald op haar universeledienstverplichtingen.

IV – Conclusie

147. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het Hof niet bevoegd is om de door het Teleklagenævnet in zijn verwijzingsbeslissing van 25 april 2013 gestelde vragen te beantwoorden.

148. Subsidiair geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Teleklagenævnet te beantwoorden als volgt:

„1) In een situatie als in het hoofdgeding heeft het feit dat de onderneming die belast is met de aanvullende verplichte dienst bedoeld in artikel 32 van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn),

53 — Arrest Commissie/België, EU:C:2010:583, punt 49.

zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009, deze dienst niet alleen verricht op het grondgebied van een lidstaat maar ook op het grondgebied van een land of gebied overzee, geen gevolgen voor de uitlegging die moet worden gegeven aan de bepalingen van die richtlijn, noch voor de toepassing van de regels inzake staatssteun.

- 2) Artikel 12, lid 1, tweede alinea, sub a, van de universeledienstrichtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich niet verzet tegen een nationale regeling volgens welke de lidstaat bij de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen uitgaat van alle kosten en inkomsten verband houdend met de verrichting ervan, in het bijzonder de kosten en inkomsten die de onderneming zonder deze verplichting zou hebben gehad.
- 3) Artikel 32 van de universeledienstrichtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136, moet aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een nationale regeling die de lidstaat de mogelijkheid biedt om het verzoek om compensatie van een met een aanvullende verplichte dienst belaste onderneming af te wijzen op grond dat de kosten van deze dienst worden gedekt door de winst van deze onderneming uit haar universeledienstverplichtingen.
- 4) Artikel 32 van de universeledienstrichtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136, heeft als bepaling die de met de aanvullende verplichte dienst belaste onderneming een recht geeft op compensatie voor de aan de verrichting van deze dienst verbonden kosten, rechtstreekse werking.
- 5) De universeledienstrichtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136, verzet zich niet tegen een nationale regeling die de verlening van compensatie voor het verrichten van een aanvullende verplichte dienst afhankelijk stelt van het bestaan van een onredelijke last voor de onderneming die deze dienst verricht. Dienaangaande kan een lidstaat bij de beoordeling van de onredelijkheid van deze last rekening houden met de winst die deze onderneming heeft behaald op haar universeledienstverplichtingen.”