ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

21 december 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Elektronischecommunicatienetwerken en -diensten — Richtlijn 2002/22/EG — Universele dienst — Artikelen 12 en 13 — Berekening van de kosten van de universeledienstverplichtingen — Artikel 32 — Compensatie van de kosten in verband met de aanvullende verplichte diensten — Rechtstreekse werking — Artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU — Maritieme spoed- en veiligheidsdiensten in Denemarken en in Groenland — Nationale wettelijke regeling — Indiening van een verzoek om compensatie van de kosten in verband met de aanvullende verplichte diensten — Termijn van drie maanden — Gelijkwaardigheidsbeginsel en doeltreffendheidsbeginsel”

In zaak C-327/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Østre Landsret (regionale rechter van het oosten van Denemarken) bij beslissing van 26 juni 2015, ingekomen bij het Hof op 2 juli 2015, in de procedure

TDC A/S

tegen

Teleklagenævnet,

Erhvervs- og Vækstministeriet,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader en E. Jarašiūnas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 juni 2016,

gelet op de opmerkingen van:

— TDC A/S, vertegenwoordigd door O. Spiermann, advokat,

* Procestaal: Deens.

— de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Thorning als gemachtigde, bijgestaan door J. Pinborg, advokat,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Nicolae, G. Conte en M. Clausen als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 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 elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 51).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen TDC A/S enerzijds en Teleklagenævnet (commissie van beroep in telecommunicatieaangelegenheden, Denemarken) en Erhvervs- og Vækstministeriet (Deens ministerie voor het Bedrijfsleven en Groei) anderzijds, betreffende de afwijzing van meerdere aanvragen voor compensatie van de kosten die TDC heeft gemaakt voor het verrichten van aanvullende verplichte diensten, en van een verzoek om ontheffing voor de termijn waarbinnen die aanvragen voor compensatie moeten worden ingediend.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Universeledienstrichtlijn

3 De overwegingen 4, 18, 19, 21, 23, 25 en 26 van de universeledienstrichtlijn luiden:

„(4) Het waarborgen van de universele dienst […] kan 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. Het vergoeden van de ondernemingen die worden aangewezen om onder zulke omstandigheden in dergelijke diensten te voorzien, hoeft evenwel niet tot concurrentieverstoring te leiden indien de specifieke nettokosten van de aangewezen ondernemingen worden vergoed en de nettolast gecompenseerd wordt op een uit mededingingsoogpunt neutrale wijze.

[…]

(18) De lidstaten moeten, waar nodig, mechanismen voor het financieren van de nettokosten van universeledienstverplichtingen invoeren in gevallen waarin is aangetoond dat de verplichtingen alleen kunnen worden vervuld met verlies of tegen nettokosten die buiten normale commerciële normen vallen. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de nettokosten van universeledienstverplichtingen juist worden berekend en dat de financiering een zo gering mogelijk verstorend effect heeft op de markt en op ondernemingen, en verenigbaar is met de artikelen [107 en 108 VWEU].

(19) Bij het berekenen van de nettokosten van de universele dienst moet naar behoren rekening worden gehouden met kosten en inkomsten alsmede met de immateriële voordelen van het aanbieden van de universele dienst, terwijl geen belemmering mag ontstaan voor het algemene streven naar prijsstructuren die een weergave van de kosten vormen. Nettokosten van universeledienstverplichtingen moeten aan de hand van transparante procedures worden berekend.

[…]

(21) […] De 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. […]

[…]

(23) De nettokosten van de universeledienstverplichtingen kunnen worden gedeeld door alle of specifieke groepen ondernemingen. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de gezamenlijke financieringsregeling voldoet aan de beginselen van transparantie, minimale verstoring van de markt, niet-discriminatie en evenredigheid. Onder minimale verstoring van de markt moet worden verstaan dat de bijdragen zo moeten worden geïnd dat de financiële gevolgen voor de eindgebruikers zo klein mogelijk zijn, bijvoorbeeld doordat de bijdragen zo veel mogelijk worden gespreid.

[…]

(25) De lidstaten mogen de marktpartijen geen financiële bijdragen opleggen die voortvloeien uit maatregelen welke geen deel uitmaken van universeledienstverplichtingen. Het staat elke lidstaat afzonderlijk vrij bijzondere maatregelen in te voeren (buiten de reikwijdte van universeledienstverplichtingen) en deze te financieren overeenkomstig het [recht van de Unie], maar niet door middel van bijdragen van de marktpartijen.

(26) Effectievere concurrentie op alle toegangs- en dienstenmarkten zal de gebruikers ruimere keuze bieden. De omvang van de daadwerkelijke concurrentie en de keuze loopt in de [Europese Unie] uiteen en varieert binnen de lidstaten per geografisch gebied en per toegangs- of dienstenmarkt. […] Om redenen van efficiëntie en sociale redenen moeten de tarieven voor eindgebruikers zowel de situatie aan de vraagzijde als de kostenzijde weerspiegelen, mits zulks niet in concurrentievervalsing resulteert. […] Regelgeving inzake prijsplafonds, geografische middeling of soortgelijke hulpmiddelen, evenals niet-regelgevende maatregelen zoals openbaar beschikbare vergelijkingen van eindgebruikerstarieven, kunnen worden toegepast voor het bereiken van de tweeledige doelstelling van stimulering van echte concurrentie, terwijl wordt voorzien in behoeften van algemeen belang […]. Zonder toegang tot toereikende informatie over de kostentoerekening kunnen nationale regelgevende instanties hun regelgevende taken op dit gebied, waaronder het opleggen eventuele tariefmaatregelen, niet vervullen. […]”

4 Artikel 1 van de universeledienstrichtlijn, met het opschrift „Onderwerp en werkingssfeer”, bepaalt in lid 2:

„Deze richtlijn regelt de rechten van eindgebruikers en dienovereenkomstig de plichten van ondernemingen die openbare elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aanbieden. Ter zake van het leveren van de universele dienst op open en concurrerende markten wordt in deze richtlijn het minimumpakket van diensten van gespecificeerde kwaliteit vastgelegd waartoe alle eindgebruikers toegang hebben tegen een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs en zonder concurrentieverstoring te veroorzaken. […]”

5 Artikel 3, lid 2, van die richtlijn, „Beschikbaarheid van de universele dienst", bepaalt het volgende:

„De lidstaten bepalen de meest efficiënte en geschikte wijze om te waarborgen dat in de universele dienst wordt voorzien, met inachtneming van de beginselen van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en evenredigheid. Zij trachten 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."

6 Artikel 8 van de universeledienstlijn, „Aanwijzing van ondernemingen", bevat in lid 2 de volgende bepaling:

„Wanneer de lidstaten voor het gehele grondgebied of een gedeelte daarvan ondernemingen aanwijzen die met universeledienstverplichtingen worden belast, hanteren zij daartoe een efficiënt, objectief, doorzichtig en niet-discriminerend aanwijzingssysteem waarin geen enkele onderneming a priori van aanwijzing is uitgesloten. Deze aanwijzingsmethoden zorgen ervoor dat de universele dienst op een kosteneffectieve wijze wordt aangeboden en kan worden gebruikt als middel om de nettokosten van de universeledienstverplichting te bepalen in overeenstemming met artikel 12."

7 In artikel 12 van deze richtlijn, met het opschrift „Kostenberekening van de universeledienstverplichtingen", is in lid 1 het volgende opgenomen:

„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."

8 Artikel 13 van de universeledienstrichtlijn, „Financiering van de universeledienstverplichtingen", bepaalt in lid 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 publieke middelen worden gecompenseerd, en/of

b) de nettokosten van de universeledienstverplichtingen te verdelen onder de aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten."

9 Artikel 32 van de universeledienstrichtlijn, „Aanvullende verplichte diensten", luidt als volgt:

„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."

10 Bijlage IV, deel A, van de universeledienstrichtlijn luidt:

„[…]

[…] Bij de berekening wordt ervan uitgegaan dat de nettokosten van universeledienstverplichtingen het verschil vormen tussen de nettokosten voor een aangewezen onderneming van het werken met universeledienstverplichtingen en het werken zonder universeledienstverplichtingen. […] Er dient gepaste aandacht te worden geschonken aan de juiste raming van de kosten die een aangewezen onderneming zou hebben vermeden, indien er geen universeledienstverplichting zou zijn. […]

[…]”

11 Bijlage IV, deel B, van de universeledienstrichtlijn regelt de dekking van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen.

Richtlijn 2002/21/EG

12 Ingevolge artikel 2, onder j), van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33) wordt verstaan onder:

„‚universele dienst’: het minimumpakket van diensten als gedefinieerd in [de universeledienstrichtlijn] van een bepaalde kwaliteit dat voor alle gebruikers, ongeacht hun geografische locatie, beschikbaar is voor een in het licht van specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs”.

LGO-Associatiebesluit

13 Groenland kwam voor op de lijst van landen en gebieden overzee (LGO) in bijlage I A van besluit 2001/822/EG van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Economische Gemeenschap („LGO-besluit”) (PB 2001, L 314, blz. 1).

Besluit 2012/21/EU

14 Overeenkomstig artikel 12 van 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 ondernemingen (PB 2012, L 7, blz. 3), is dat besluit op 31 januari 2012 in werking getreden. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, kan het hoofdgeding, gelet op de datum van de feiten, worden geacht niet onder dat besluit te vallen.

Deens recht

15 Lov nr. 418 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (wet nr. 418 op de mededinging en de consumptie op de telecommunicatiemarkt) van 31 mei 2000, zoals gecodificeerd bij lovbekendtgørelse nr. 780 (codificatiewet nr. 780) van 28 juni 2007 (hierna: „telecommunicatiewet”), die ten tijde van de feiten in het hoofdgeding gold, bevatte bepalingen waarbij in Deens recht uitvoering is gegeven aan de universeledienstrichtlijn.

16 Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat de overeenkomstig die wet aangewezen universeledienstverrichters ingevolge artikel 20 van de telecommunicatiewet schadeloos konden worden gesteld voor naar behoren aangetoonde verliezen in verband met de verrichting van in artikel 16 van voormelde wet vermelde diensten vallend onder de op hen rustende universeledienstverplichting.

17 De telecommunicatiewet gaf blijkens de verwijzingsbeslissing niet aan wat moest worden verstaan onder „naar behoren aangetoonde verliezen", maar blijkens de voorbereidende werkzaamheden voor die wet moest een verlies bij de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten op basis van radio-elektrische golven (hierna: „maritieme spoed- en veiligheidsdiensten") worden „verrekend met eventuele winst bij de uitvoering van andere onder de universeledienstverplichting van het bedrijf vallende diensten". Een eventueel verlies na aftrek van de winst moest volgens de telecommunicatiewet worden gedekt door de marktdeelnemers indien het verband hield met de verrichting van onder hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn vallende diensten, en door de staat indien het verband hield met de verrichting van aanvullende verplichte diensten, overeenkomstig artikel 20 van die wet.

18 Die regels zijn in nagenoeg gelijke bewoordingen overgenomen in lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester (wet nr. 169 op de elektronischecommunicatienetwerken en –diensten) van 3 maart 2011. Naar aanleiding van een aanmaning en een met redenen omkleed advies van de Europese Commissie is die wet echter gewijzigd bij lov nr. 250 (wet nr. 250) van 31 maart 2012, waardoor thans dekking kan worden verkregen van verliezen die na 1 april 2012 in het kader van maritieme spoed- en veiligheidsdiensten zijn ontstaan zonder aftrek van winst uit de verrichting van andere onder de universeledienstverplichting van de onderneming vallende diensten.

19 De minister voor het Bedrijfsleven en Groei heeft op 26 juni 2008 bekendtgørelse nr. 701 om forsyningspligtydelser (besluit nr. 701 op de universeledienstverplichting) vastgesteld, waarvan artikel 30 luidt als volgt:

„Bij de indiening van het verzoek om financiering van het verlies overeenkomstig artikel 20 van de wet op de mededinging en de consumptie op de telecommunicatiemarkt (zie codificatiewet nr. 780 van 28 juni 2007) verstrekt de universeledienstverrichter IT- og Telestyrelsen [nationale autoriteit voor informatie- en telecommunicatietechnologie] [thans Erhvervsstyrelsen, Deense raad voor het bedrijfsleven] gegevens over zijn verlies in een afgesloten boekjaar. […]

§ 2. De universeledienstverrichter dient zijn aanvraag voor financiering van het verlies over het voorgaande boekjaar in uiterlijk drie maanden na de termijn voor indiening van het jaarverslag bij Erhvervs- og Selskabsstyrelsen [algemene directie handel en vennootschappen]. […]

§3. De [nationale autoriteit voor informatie- en telecommunicatietechnologie] deelt binnen zes maanden na de in de eerste § bedoelde gegevens van de universeledienstverrichter te hebben ontvangen een berekening mee waaruit blijkt of de universeledienstverrichter recht heeft op vergoeding van het verlies."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

20 TDC, voorheen genaamd Tele Danmark A/S, was tot haar privatisering in 1997 een onderneming waarvan de Deense Staat enig aandeelhouder was. Zij is in Denemarken de grootste exploitant in de sector elektronischecommunicatiediensten.

21 Reeds vóór haar privatisering was deze onderneming door de Deense Staat belast met de taak, in Denemarken en in Groenland gratis maritieme spoed- en veiligheidsdiensten te verrichten, waarmee schepen in nood om hulp kunnen vragen. Zij heeft deze taak na haar privatisering behouden. TDC is nog steeds de grootste telecommunicatie-exploitant in Denemarken en biedt er op vrijwillige basis

diensten aan die vallen onder hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn, waaronder gewone telefonie. Als onderneming die is aangewezen voor een universeledienstverplichting is TDC gehouden, maritieme spoed- en veiligheidsdiensten ter beschikking te stellen in Groenland en er geen activiteiten te ontplooien die niet voortvloeien uit de universeledienstverplichting. In de praktijk worden de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten uitgevoerd door Tele Greenland A/S, eigendom van Groenlands zelfbestuur, en dekt TDC slechts de hieraan verbonden kosten.

22 Ingevolge de Deense voorschriften kon TDC van de staat geen vergoeding krijgen voor de uitgaven die aan de verrichting van de maritieme spoed- veiligheidsdiensten in Denemarken en Groenland verbonden waren, voor zover zij uiteindelijk winst maakte bij de levering van diensten die vielen onder de universeledienstverplichting en de aanvullende verplichte diensten.

23 TDC is onder verwijzing naar de universeledienstrichtlijn meerdere keren opgekomen tegen het feit dat zij ingevolge de Deense voorschriften zoals uitgelegd door de Deense autoriteiten, bedoelde uitgaven niet vergoed kan krijgen. In de loop van het jaar 2008 heeft zij zich tot de Commissie gewend met het verzoek dat deze een standpunt zou innemen over de vraag of de Deense voorschriften verenigbaar waren met de universeledienstrichtlijn. Na meerdere standpuntuitwisselingen tussen de Commissie, de Deense instanties en TDC heeft de Commissie Denemarken een aanmaning en een met redenen omkleed advies gestuurd op respectievelijk 27 januari en 29 september 2011.

24 Het Koninkrijk Denemarken heeft daarop besloten, de betrokken Deense voorschriften te wijzigen. Thans is bepaald dat de staat de verliezen die na 1 april 2012 zijn ingetreden in het kader van het verrichten van maritieme spoed- en veiligheidsdiensten vergoedt zonder dat winst die met het verrichten van andere onder de universeledienstverplichtingen vallende diensten is gemaakt in mindering wordt gebracht. Er is echter geen terugwerkende kracht voor het tijdvak vóór 1 april 2012.

25 Op 29 juli 2011 heeft TDC op de grondslag van het recht van de Unie verzocht om vergoeding van de in 2010 in verband met het verrichten van de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten gemaakte kosten. Op 26 september 2011 heeft deze onderneming een zelfde verzoek ingediend voor de jaren 2007 tot en met 2009.

26 Tegelijk met de bij de Deense instanties met betrekking tot voormelde vergoeding ingeleide procedures heeft TDC het Ministerie voor het Bedrijfsleven en Groei verzocht om dispensatie voor de termijn van § 30, lid 2, van besluit nr. 701 betreffende de universeledienstverplichtingen, op grond waarvan een aanvraag voor vergoeding uiterlijk drie maanden na het sluiten van de termijn voor inzending van het jaarverslag bij de bevoegde instantie moet worden ingediend. TDC heeft in dat verband aangevoerd dat zij niet eerder vergoeding had aangevraagd omdat zij er volgens de betrokken Deense voorschriften geen aanspraak op kon maken.

27 Op 2 november 2011 heeft het Ministerie voor het Bedrijfsleven en Groei TDC meegedeeld dat het verzoek om dispensatie was afgewezen.

28 Op 24 november 2011 heeft de Deense raad voor het bedrijfsleven de aanvragen voor compensatie afgewezen, onder meer op grond dat de aanspraak voor 2007 was verjaard en de termijn voor indiening van een aanvraag voor 2008 en 2009 was verstreken, terwijl volgens de op dat moment toepasselijke Deense voorschriften de aanvraag voor 2010 niet kon worden ingewilligd zonder verrekening met de winst uit de diensten vallend onder de universeledienstverplichtingen in de zin van hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn.

29 TDC heeft die afwijzende besluiten aangevochten bij het Teleklagenævn (commissie van beroep voor telecommunicatieaangelegenheden), dat in een besluit van 17 september 2012 de besluiten betreffende de aanvragen voor vergoeding over de jaren 2007 tot en met 2009 heeft bevestigd. Voor de aanvraag voor vergoeding voor 2007 heeft die commissie geoordeeld dat „de aanvraag verjaard was omdat de driejarige verjaringstermijn voor de eventuele aanspraak van TDC op vergoeding was ingegaan op het

moment waarop deze de aanvraag definitief kon opmaken en indienen". Voor de aanvragen voor 2008 en 2009 heeft voormelde commissie het afwijzende besluit van de Deense instantie eveneens bevestigd op grond dat die aanvragen waren ingediend na het verstrijken van de in artikel 30, lid 2, van besluit 701 op de universeledienstverplichting gestelde termijn van drie maanden.

30 Voor de aanvraag voor vergoeding voor het jaar 2010 heeft de commissie van beroep voor telecommunicatieaangelegenheden besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om uitlegging van de universeledienstrichtlijn. In het arrest van 9 oktober 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265), heeft het Hof echter vastgesteld dat het niet bevoegd was om de gestelde vragen te beantwoorden, daar die instantie zich niet krachtens artikel 267 VWEU tot het Hof kon wenden.

31 Tegelijk met de voor de commissie van beroep voor telecommunicatieaangelegenheden ingeleide procedure heeft TDC op 13 november 2012 bij Københavns byret (gerecht van eerste aanleg te Kopenhagen) beroep ingesteld strekkende tot vergoeding van de schade die zij in de loop van de jaren 2008 en 2009 heeft geleden doordat in Deens recht geen juiste uitvoering was gegeven aan de universeledienstrichtlijn. De zaak is vervolgens naar de Østre Landsret (regionale rechter van het oosten van Denemarken) verwezen.

32 TDC heeft bovendien bij Københavns byret beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 2 november 2011 van het Ministerie voor het Bedrijfsleven en Groei houdende afwijzing van zijn verzoek om dispensatie voor de termijn, en van het besluit van de commissie van beroep voor telecommunicatieaangelegenheden betreffende de jaren 2007 tot en met 2009. Deze zaak is ook verwezen naar de Østre Landsret, die twijfel koestert omtrent de uitlegging van het recht van de Unie.

33 Daarop heeft de Østre Landsret de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„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 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 netto-kosten van de verrichting van aanvullende verplichte diensten die niet vallen onder hoofdstuk II van de richtlijn, indien de netto-kosten 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 als zijnde het verschil tussen alle inkomsten en alle 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) Indien de aan de orde zijnde nationale regelingen (zie de eerste tot en met de vierde vraag) worden toegepast op een aanvullende verplichte dienst die niet alleen in Denemarken wordt opgelegd maar zowel in Denemarken als in Groenland, dat volgens bijlage II bij het VWEU een land of gebied overzee is, gelden de antwoorden op de eerste tot en met de vierde vraag dan ook voor het deel van de verplichting dat betrekking heeft op Groenland, wanneer de verplichting door de Deense autoriteiten wordt opgelegd aan een onderneming die gevestigd is in Denemarken en die geen andere activiteiten in Groenland heeft?

6) Welk belang hebben de artikelen 107, lid 1, en 108, lid 3, VWEU alsook besluit [2012/21/EU] 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 overwegingen 4, 18, 23 en 26 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) Welke nadere omstandigheden moeten in de beschouwing worden betrokken bij de beoordeling of een nationale aanvraagtermijn zoals beschreven in [het verzoek om een prejudiciële beslissing], en de toepassing daarvan, in overeenstemming zijn met het loyaliteits-, het equivalentie- en het effectiviteitsbeginsel in het Unierecht?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste, zesde en zevende vraag

34 Met haar eerste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of de bepalingen van de universeledienstrichtlijn, meer bepaald artikel 32 van deze laatste, aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan een onderneming geen aanspraak kan maken op vergoeding door de lidstaat van de nettokosten van het verrichten van een aanvullende verplichte dienst, wanneer de winst die die onderneming heeft behaald met het verrichten van andere onder haar universeledienstverplichtingen vallende diensten hoger is dan het aan het verrichten van die aanvullende verplichte dienst verbonden verlies.

35 In dat verband stelt de verwijzende rechterlijke instantie met haar zesde en haar zevende vraag in hoofdzaak de invloed van de uit artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU voortvloeiende regels van de Unie betreffende staatssteun op de uitlegging van die bepaling aan de orde.

36 Aangezien de door de verwijzende rechterlijke instantie in haar zesde en haar zevende vraag bedoelde regels van de Unie betreffende staatssteun van toepassing zijn op de uitvoering van de uit de universeledienstrichtlijn voortvloeiende verplichtingen, meer in het bijzonder de mechanismen van vergoeding van de universele dienst en de aanvullende verplichte dienst, zullen die twee vragen samen met de eerste vraag worden behandeld.

37 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de universeledienstrichtlijn twee pakketten diensten definieert die de lidstaten aan aangewezen ondernemingen kunnen toevertrouwen, te weten de in hoofdstuk II van die richtlijn bedoelde diensten die vallen onder de universeledienstverplichtingen, en de in artikel 32 van die richtlijn bedoelde specifieke diensten.

38 Aangaande de onder de universeledienstverplichtingen vallende diensten moet worden opgemerkt dat volgens artikel 1, lid 2, van de universeledienstrichtlijn in die richtlijn, zoals bepaald in artikel 2, onder j), van richtlijn 2002/21, het minimumpakket van diensten van gespecificeerde kwaliteit wordt vastgelegd waartoe alle eindgebruikers toegang hebben tegen een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs en zonder concurrentieverstoring te veroorzaken Dat minimumpakket van universele diensten wordt omschreven in hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn.

39 De artikelen 12 en 13 van die richtlijn en bijlage IV, deel A, van deze laatste bevatten regels voor de mechanismen voor berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen vallend onder hoofdstuk II van genoemde richtlijn en voor de financiering van die verplichtingen.

40 Aangaande de specifieke diensten die niet vallen onder de universeledienstverplichtingen bepaalt artikel 32 van de universeledienstrichtlijn dat de lidstaten kunnen besluiten, op hun grondgebied aanvullende diensten algemeen beschikbaar te stellen, maar in dat geval mag geen vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen worden opgelegd.

41 Vervolgens moet worden vastgesteld dat, anders dan voor de onder hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn vallende universele dienst, artikel 32 van die richtlijn niet voorziet in een mechanisme van vergoeding voor aanvullende verplichte diensten, maar enkel bepaalt dat voor die diensten geen vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen mag worden opgelegd. Hieruit volgt dat de in artikel 13, lid 1, onder b), van de universeledienstrichtlijn neergelegde vergoedingsregeling, op grond waarvan een dergelijke regeling mag worden opgelegd, niet tot dergelijke diensten kan worden uitgestrekt (zie arrest van 11 juni 2015, Base Company en Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, punt 41).

42 Zoals in punt 17 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, bepaalden in het onderhavige geval de Deense voorschriften dat eventuele verliezen door de staat moesten worden gedekt indien zij verband hielden met het verrichten van aanvullende verplichte diensten, waarbij dergelijke verliezen echter moesten worden verrekend met eventuele winst uit de uitvoering van andere onder de universeledienstverplichting van het bedrijf vallende diensten.

43 Uit artikel 32 van de universeledienstrichtlijn volgt echter dat de onderneming die is aangewezen als verrichter van een aanvullende verplichte dienst niet met de aan het verrichten van die dienst verbonden kosten mag worden belast. Volgens die bepaling mag immers geen vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen worden opgelegd.

44 Met betrekking tot die vergoedingsregeling moet worden toegevoegd dat uit de regels van de universeledienstrichtlijn betreffende de mechanismen voor de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen en voor de financiering van die verplichtingen volgt dat een gescheiden boekhouding vereist is voor onder de universele dienst vallende activiteiten en activiteiten die verband houden met andere soorten diensten, waartoe de aanvullende verplichte diensten behoren.

45 In de overwegingen 21 en 25 van de universeledienstrichtlijn wordt namelijk onder meer verklaard, in de eerste plaats dat de 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, en in de tweede plaats dat de lidstaten de marktpartijen geen financiële bijdragen mogen opleggen die voortvloeien uit maatregelen welke geen deel uitmaken van universeledienstverplichtingen. Uit de overwegingen 4 en 18 van die richtlijn volgt voorts, in hoofdzaak, dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de aangewezen ondernemingen de „specifieke” nettokosten voor het verrichten van de aanvullende dienst vergoed krijgen.

46 Zo dienen ingevolge de artikelen 12 en 13 van de universeledienstrichtlijn met het oog op de vaststelling van de vergoeding die eventueel verschuldigd is aan een onderneming die is aangewezen om de universele dienst aan te bieden, om te beginnen de nettokosten te worden berekend die de universeledienstverplichting voor de als aanbieder aangewezen onderneming met zich brengt, en besluiten de nationale regelgevende instanties vervolgens, wanneer zij constateren dat een onderneming een onredelijke last wordt opgelegd, een mechanisme in te voeren om die onderneming voor de vastgestelde nettokosten te vergoeden en/of de nettokosten van de universeledienstverplichtingen te verdelen over de aanbieders van elektronische communicatienetwerken en –diensten (zie arrest van 6 oktober 2015, T-Mobile Czech Republic en Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, punt 33).

47 Hieruit volgt dat voor de vergoeding onderscheid moet worden gemaakt tussen de nettokosten van de universeledienstverplichtingen en de nettokosten van de aanvullende verplichte diensten die niet onder hoofdstuk II van die richtlijn vallen.

48 Voor de compensatiemechanismen die in de universeledienstrichtlijn zijn neergelegd met betrekking tot in de eerste plaats de universele dienst en in de tweede plaats de aanvullende verplichte diensten, en dus voor de voor elk van die diensten gemaakte nettokosten, moet bijgevolg een gescheiden boekhouding bestaan opdat de in het kader van de universele dienst ontvangen bedragen niet meetellen bij de berekening van de nettokosten van de aanvullende verplichte dienst en de toekenning van de voor de verrichting van deze laatste dienst verschuldigde vergoeding niet bepalen.

49 Tot slot moet worden opgemerkt dat het vereiste van gescheiden boekhouding niet alleen in het belang is van de transparantie van de procedure voor financiering van de universeledienstverplichtingen, overeenkomstig overweging 19 van de universeledienstrichtlijn, maar ook waarborgt dat de universele dienst vanuit mededingingsoogpunt met een neutraal middel wordt gefinancierd. Een dergelijk vereiste waarborgt tevens, overeenkomstig overweging 18 van de universeledienstrichtlijn, dat de financiering van de universele dienst en van de aanvullende verplichte diensten de regels van de Unie op het gebied van staatssteun eerbiedigt.

50 De verrichting van een aanvullende verplichte dienst valt immers – evenals de universele dienst – onder de diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU.

51 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 en 108 VWEU vastgelegde regels.

52 Zo moet, opdat een dergelijke compensatie in een concreet geval niet als staatssteun dient te worden aangemerkt, aan een aantal voorwaarden zijn voldaan (arrest van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punt 88).

53 In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk openbaredienstverplichtingen uitvoeren en moeten die verplichtingen duidelijk zijn afgebakend. In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden 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 het bedrag van de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen. In de vierde plaats moet de vergoeding zijn vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die zodanig met de noodzakelijke middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitvoering van deze

verplichtingen (arresten van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punten 89, 90, 92 en 93, en van 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punten 37-40).

54 Voor het overige zij opgemerkt dat door eerbiediging van de verplichting, een gescheiden boekhouding te voeren, kan worden voorkomen dat de inkomsten die de onderneming uit haar universeledienstverplichtingen ontvangt 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 die aanvullende verplichte dienst. Door een dergelijke praktijk draagt de dienstverrichtende onderneming immers de kosten van de aanvullende verplichte dienst, in strijd met de bewoordingen van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn.

55 Hieruit volgt dat een compensatiemechanisme voor aanvullende verplichte diensten waarbij alle inkomsten die de aangewezen onderneming in het kader van andere onder haar universeledienstverplichtingen vallende diensten behaalt in aanmerking worden genomen, in strijd is met de universeledienstrichtlijn.

56 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de eerste, de zesde en de zevende vraag worden geantwoord dat de bepalingen van de universeledienstrichtlijn, meer bepaald artikel 32 van deze laatste, aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die voorziet in een compensatiemechanisme voor het verrichten van aanvullende verplichte diensten op grond waarvan een onderneming geen aanspraak kan maken op vergoeding door de lidstaat van de nettokosten van het verrichten van een aanvullende verplichte dienst, wanneer de winst die die onderneming heeft behaald met het verrichten van andere onder haar universeledienstverplichtingen vallende diensten hoger is dan het aan het verrichten van die aanvullende verplichte dienst verbonden verlies.

Tweede vraag

57 Met haar tweede vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan een onderneming die als verrichter van aanvullende verplichte diensten is aangewezen, slechts aanspraak kan maken op vergoeding door de lidstaat van de nettokosten van het verrichten van die diensten indien die kosten voor die onderneming een onredelijke last vormen.

58 Zoals in punt 46 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is een voorwaarde inzake een onredelijke last voor de betaling van een vergoeding door de lidstaat neergelegd in de bepalingen van de universeledienstrichtlijn betreffende de universeledienstverplichtingen.

59 Artikel 12, lid 1, eerste alinea, van de universeledienstrichtlijn bepaalt namelijk dat de nationale regelgevende instanties, wanneer zij van oordeel zijn dat het aanbieden van de universele dienst als omschreven in de artikelen 3 tot en met 10 van die richtlijn een onredelijke last kan vormen voor ondernemingen die zijn aangewezen om de universele dienst aan te bieden, de nettokosten voor het aanbieden van die dienst berekenen.

60 De bepalingen van de universeledienstrichtlijn inzake de mechanismen voor de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen en voor de financiering van die verplichtingen en, inzonderheid, artikel 12, lid 1, van die richtlijn, zijn echter niet van toepassing op het verrichten van aanvullende verplichte diensten.

61 Zoals bovendien in punt 43 van het onderhavige arrest is opgemerkt, volgt uit artikel 32 van de universeledienstrichtlijn dat de onderneming die is aangewezen als verrichter van een aanvullende verplichte dienst niet met de aan het verrichten van die dienst verbonden kosten mag worden belast.

62 Een nationale wettelijke regeling op grond waarvan een onderneming die als verrichter van aanvullende verplichte diensten is aangewezen, slechts aanspraak kan maken op compensatie door de lidstaat van de nettokosten van het verrichten van die diensten indien die kosten voor die onderneming een onredelijke last vormen, sluit niet uit dat die onderneming de kosten van die diensten geheel of ten dele zelf moet dragen.

63 De voorwaarde dat de lidstaat slechts een vergoeding betaalt indien de nettokosten van het verrichten van die diensten voor de aangewezen onderneming een onredelijke last vormen, is bijgevolg in strijd met artikel 32 van de universeledienstrichtlijn.

64 Zoals de Commissie opmerkt, zou bovendien, indien het uitkeren van een vergoeding voor het verrichten van aanvullende verplichte diensten afhankelijk mocht worden gesteld van dezelfde voorwaarden als die opgesomd in hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn, de lidstaten daarmee worden toegestaan, de werkingssfeer van de regels betreffende de universeledienstverplichtingen eenzijdig uit te strekken tot de aanvullende verplichte diensten, hetgeen zou indruisen tegen het in artikel 1, lid 2, van die richtlijn vastgelegde doel van deze laatste, te weten het vastleggen van een minimumpakket van diensten van gespecificeerde kwaliteit waartoe alle eindgebruikers van de Unie toegang hebben.

65 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan een onderneming die als verrichter van aanvullende verplichte diensten is aangewezen, slechts aanspraak kan maken op vergoeding door de lidstaat van de nettokosten van het verrichten van die diensten indien die kosten voor die onderneming een onredelijke last vormen.

Derde vraag

66 Gezien het antwoord op de tweede vraag behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Vierde vraag

67 Met haar vierde vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de nettokosten die voor een aangewezen onderneming aan een universeledienstverplichting verbonden zijn, moeten worden berekend als zijnde het verschil tussen alle inkomsten en alle kosten die verband houden met de verrichting van de betrokken dienst, daaronder begrepen de inkomsten en de kosten die de onderneming ook zonder universeledienstverrichter te zijn zou hebben gehad.

68 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat de nationale regelgevende instanties de nettokosten van de universeledienstverplichtingen overeenkomstig artikel 12 van de universeledienstrichtlijn en bijlage IV, deel A, bij die richtlijn moeten berekenen.

69 Artikel 12, lid 1, tweede alinea, onder a) en b), van de universeledienstrichtlijn bepaalt dat wanneer de nationale regelgevende instanties de nettokosten van de universeledienstverplichtingen berekenen, zij rekening houden met eventuele marktvoordelen die voor een aangewezen onderneming uit het aanbieden van de universele dienst voortvloeien, overeenkomstig bijlage IV, deel A, van die richtlijn, of gebruikmaken van de nettokosten van het aanbieden van de universele dienst als vastgesteld door een aanwijzingssysteem overeenkomstig artikel 8, lid 2, van die richtlijn. Volgens deze laatste bepaling

zorgen de aanwijzingsmethoden ervoor dat de universele dienst op een kosteneffectieve wijze wordt aangeboden en kan worden gebruikt als middel om de nettokosten van de universeledienstverplichting te bepalen in overeenstemming met artikel 12 van dezelfde richtlijn.

70 Volgens bijlage IV, deel A, tweede alinea, van de universeledienstrichtlijn zijn de nettokosten van de universeledienstverplichting gelijk aan het verschil tussen de nettokosten voor een aangewezen onderneming van het werken met universeledienstverplichtingen en het werken zonder universeledienstverplichtingen.

71 Uit bovenstaande bepalingen volgt dat de nettokosten van het verrichten van de universele dienst gelijk zijn aan het verschil tussen de nettokosten voor een aangewezen onderneming wanneer zij een universele dienst aanbiedt en wanneer zij er geen aanbiedt. Bijgevolg kunnen de nettokosten van een universele dienst niet gelijk zijn aan het verschil tussen alle inkomsten en alle kosten die aan het verrichten van die dienst verbonden zijn.

72 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de vierde vraag worden geantwoord dat de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de nettokosten die voor een aangewezen onderneming aan een universeledienstverplichting verbonden zijn, moeten worden berekend als zijnde het verschil tussen alle inkomsten en alle kosten die verband houden met de verrichting van de betrokken dienst, daaronder begrepen de inkomsten en de kosten die de onderneming ook zonder universeledienstverrichter te zijn zou hebben gehad.

Vijfde vraag

73 Met haar vijfde vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of in omstandigheden als in het hoofdgeding het feit dat de met een aanvullende verplichte dienst in de zin van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn belaste onderneming die dienst niet alleen op het grondgebied van Denemarken, maar ook op dat van Groenland verricht, van invloed is op de uitlegging van de bepalingen van die richtlijn.

74 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 52 VEU in de eerste alinea bepaalt dat de Verdragen van toepassing zijn op de lidstaten, en in de tweede alinea dat het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen wordt omschreven in artikel 355 VWEU.

75 Volgens artikel 355, punt 2, VWEU vormen de landen en gebieden overzee waarvan de lijst als bijlage II bij dat Verdrag is gehecht, het onderwerp van de bijzondere associatieregeling omschreven in het vierde deel, te weten de artikelen 198 tot en met 203 VWEU, waarvan de wijze van toepassing en de procedures overeenkomstig artikel 203 VWEU worden vastgelegd in door de Raad van de Europese Unie vastgestelde bepalingen.

76 Vastgesteld moet worden dat Groenland voorkomt op voormelde lijst en dus, ingevolge artikel 204 VWEU, onderworpen is aan die bijzondere regeling neergelegd in de artikelen 198 tot en met 203 VWEU, behoudens de voor Groenland geldende bijzondere bepalingen omschreven in Protocol (nr. 34) betreffende de bijzondere regeling van toepassing op Groenland, dat aan de Verdragen is gehecht.

77 Het Hof heeft in dit verband reeds geoordeeld dat het bestaan van de bijzondere associatieregeling tussen de Unie en de LGO's tot gevolg heeft dat de algemene bepalingen van het VWEU, dat wil zeggen de bepalingen die niet voorkomen in het vierde deel van dat Verdrag, zonder uitdrukkelijke verwijzing niet van toepassing zijn op de LGO's (zie in die zin arresten van 28 januari 1999, Van der Kooy, C-181/97, EU:C:1999:32, punten 36 en 37, en van 5 juni 2014, X en TBG, C-24/12 en C-27/12, EU:C:2014:1385, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 In het onderhavige geval zij in herinnering gebracht dat de eerste tot en met de vierde vraag van de verwijzende rechterlijke instantie betrekking hebben op de uitlegging van de bepalingen van de universeledienstrichtlijn, die artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag heeft.

79 Noch het vierde deel van het VWEU, noch het krachtens dat deel van het Verdrag vastgestelde LGO-besluit verwijzen naar artikel 114 VWEU.

80 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de bepalingen van de universeledienstrichtlijn op Groenland niet van toepassing zijn.

81 Aangezien TDC door de Deense staat is aangewezen om de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten te verrichten, heeft het feit dat die onderneming zowel in Denemarken als in Groenland met het verrichten van die dienst is belast dan ook geen invloed op de uitlegging van de bepalingen van de universeledienstrichtlijn.

82 Gelet op het voorgaande moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat in omstandigheden als in het hoofdgeding het feit dat de met een aanvullende verplichte dienst in de zin van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn belaste onderneming die dienst niet alleen op het grondgebied van Denemarken, maar ook op dat van Groenland verricht, niet van invloed is op de uitlegging van de bepalingen van die richtlijn.

Achtste vraag

83 Met haar achtste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of artikel 32 van de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het rechtstreekse werking heeft.

84 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, particulieren zich voor de nationale rechter op die bepalingen kunnen beroepen tegenover de staat, wanneer deze hetzij heeft verzuimd de richtlijn binnen de termijn in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze heeft gedaan (arresten van 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en van 6 oktober 2015, T-Mobile Czech Republic en Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

85 Artikel 32 van de universeledienstrichtlijn verbiedt de lidstaten, de aan het verrichten van aanvullende verplichte diensten verbonden kosten geheel of ten dele te laten dragen door de ondernemingen van de sector, waartoe de aangewezen onderneming behoort.

86 De bewoordingen van deze bepaling zijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk om aangaande dat verbod rechtstreekse werking te ontplooien.

87 Op de achtste vraag moet dan ook worden geantwoord dat artikel 32 van de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het rechtstreekse werking heeft voor zover het de lidstaten verbiedt, de onderneming die met het verrichten van een aanvullende verplichte dienst is belast de met die dienst verbonden kosten geheel of ten dele te laten dragen.

Negende vraag

88 Met haar negende vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of het loyaliteits-, het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan de met een universele dienst belaste onderneming aanvragen voor vergoeding voor het verlies

over het voorgaande boekjaar moet indienen binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf het verstrijken van de termijn waarbinnen die onderneming bij de bevoegde nationale instantie een jaarverslag moet indienen.

89 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat een dergelijke termijn een procedureregel vormt voor de indiening van een aanvraag waarmee de belanghebbende een recht dat hij aan het Unierecht ontleent, te weten het recht op vergoeding voor het verrichten van een universele dienst, geldend moet kunnen maken.

90 Bij gebreke van regels in het recht van de Unie op het gebied van de procedure voor de indiening en voor het onderzoek van een aanvraag om vergoeding voor het verlies uit de verrichting van een universele dienst voor Denemarken, is het aan de interne rechtsorde van die lidstaat, overeenkomstig het thans in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking, die regels vast te leggen, mits die regels niet ongunstiger zijn dan die voor vergelijkbare situaties van interne aard (gelijkwaardigheidsbeginsel) en zij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin arresten van 27 juni 2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en van 20 oktober 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

91 De negende vraag van de verwijzende rechterlijke instantie moet in het licht van deze twee beginselen worden onderzocht.

92 Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, zij in herinnering gebracht dat eerbiediging van dit beginsel vereist dat een nationale regel gelijkelijk van toepassing is op procedures gebaseerd op het Unierecht en op procedures gebaseerd op het nationale recht (arrest van 20 oktober 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 Om na te gaan of het gelijkwaardigheidsbeginsel in het hoofdgeding is geëerbiedigd is het aan de nationale rechter, die rechtstreeks bekend is met de procedureregels die in het nationale recht de bescherming moeten waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, na te gaan of die regels in overeenstemming zijn met dit beginsel (zie in die zin arrest van 8 september 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

94 In het hoofdgeding, aldus de Deense regering, vormt de in artikel 30, lid 2, van besluit nr. 701 op de universeledienstverplichting neergelegde termijn een algemene termijn voor alle universeledienstverrichters, die gelijkelijk geldt voor aanspraken op vergoeding op basis van nationaal recht en voor dergelijke aanspraken op basis van het recht van de Unie. Volgens TDC daarentegen is genoemde termijn slechts ingevoerd voor de indiening van aanvragen voor vergoeding voor verlies uit aanvullende verplichte diensten.

95 Gelet op die divergenties is het aan de verwijzende rechterlijke instantie, na te gaan of de in artikel 30, lid 2, van besluit nr. 701 op de universeledienstverplichting neergelegde termijn niet minder gunstig is dan de termijn die naar nationaal recht voor een overeenkomstige aanvraag geldt.

96 Op grond van het doeltreffendheidsbeginsel mag, zoals in punt 90 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, een nationale procedureregel zoals die in het hoofdgeding de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

97 In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procedureregel de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht rekening houdend met de plaats van die regel in de gehele procedure en het verloop en de bijzonderheden van die procedure voor de verschillende nationale instanties. Daartoe moeten

onder meer in aanmerking worden genomen, in voorkomend geval, de bescherming van de rechten van verweer, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (zie in die zin arresten van 8 juli 2010, Bulicke, C-246/09, EU:C:2010:418, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak, van 8 september 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punt 92, en van 20 oktober 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

98 Volgens vaste rechtspraak voldoet de vaststelling van vervaltermijnen in beginsel aan het doeltreffendheidsvereiste voor zover zij een toepassing vormt van het fundamentele rechtszekerheidsvereiste, dat zowel de belanghebbende als het betrokken bestuursorgaan beschermt. In beginsel maken dergelijke termijnen de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten immers niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk. Het staat echter aan de lidstaten om voor de nationale wettelijke regelingen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, termijnen vast te stellen die met name in verhouding staan tot het belang van de te nemen besluiten voor de belanghebbenden, de ingewikkeldheid van de toe te passen procedures en wetgeving, het aantal personen dat kan worden geraakt en de overige in aanmerking te nemen openbare of particuliere belangen. Onder dat voorbehoud staat het de lidstaten vrij, kortere of langere termijnen vast te leggen (zie in die zin arresten van 15 april 2010, Barth, C-542/08, EU:C:2010:193, punt 28 een aldaar aangehaalde rechtspraak, van 8 juli 2010, Bulicke, C-246/09, EU:C:2010:418, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en van 20 oktober 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

99 Een nationale regel die voorziet in een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf het verstrijken van de termijn waarbinnen de onderneming de bevoegde nationale instantie een jaarverslag moet meedelen, voor de indiening van de aanvraag voor vergoeding voor het verlies over het voorgaande boekjaar, is op het eerste gezicht niet in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel.

100 TDC is echter van oordeel dat de situatie in het hoofdgeding vergelijkbaar is met die in de zaak waarin het arrest van 25 juli 1991, Emmott (C-208/90, EU:C:1991:333), is gewezen, aangezien zij naar Deens recht en volgens de uitlegging daarvan door de bevoegde Deense instanties geen aanspraak kon maken op vergoeding voor het verlies uit de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten. Zij wijst erop dat die instanties op de datum van vaststelling van besluit nr. 701 op de universeledienstverplichting, op grond waarvan de termijn voor de indiening van een aanvraag voor vergoeding drie maanden bedroeg, zich ervan bewust waren dat de universeledienstrichtlijn onjuist was uitgevoerd in Deens recht.

101 De Deense regering geeft te kennen dat het voor TDC niet onmogelijk en evenmin uiterst moeilijk was, een aanvraag voor vergoeding in te dienen en in dat kader aan te voeren dat die aanvraag rechtstreeks was gebaseerd op de bepalingen van de universeledienstrichtlijn. Volgens die regering wordt dit bevestigd door het feit dat TDC haar aanvraag voor vergoeding voor het jaar 2010 binnen de gestelde termijn heeft ingediend en haar aanspraak op vergoeding voor de nationale rechterlijke instanties geldend heeft gemaakt. Volgens die regering zijn de omstandigheden in het hoofdgeding bijgevolg niet vergelijkbaar met die in de zaak waarin het arrest van 25 juli 1991, Emmott (C-208/90, EU:C:1991:333), is gewezen.

102 Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat tot het moment waarop een richtlijn correct is uitgevoerd, de in gebreke blijvende lidstaat zich niet kan beroepen op termijnoverschrijding door een particulier die een procedure tegen hem instelt ter bescherming van de rechten die de bepalingen van die richtlijn de particulier toekennen, aangezien een in het nationale recht vastgelegde beroepstermijn pas vanaf dat tijdstip kan ingaan (zie arrest van 25 juli 1991, Emmott (C-208/90, EU:C:1991:333, punt 23).

103 In vaste rechtspraak na het arrest van 25 juli 1991, Emmott (C-208/90, EU:C:1991:333), heeft het Hof echter verklaard dat de in gebreke blijvende lidstaat verval van de rechtsvordering kan tegenwerpen ofschoon hij op de datum van indiening van de vordering de betrokken richtlijn nog niet correct had omgezet, met de verklaring dat de oplossing in het arrest van 25 juli 1991, Emmott (C-208/90,

EU:C:1991:333), werd gerechtvaardigd door de specifieke omstandigheden van de zaak waarin dat arrest is gewezen, waarin als gevolg van verval van recht de verzoekende partij geen enkele mogelijkheid meer had om het recht dat zij aan een richtlijn ontleende, te doen gelden (zie in die zin arresten van 19 mei 2011, Iaia e.a., C-452/09, EU:C:2011:323, punt 19, en van 8 september 2011, Q-Beef en Bosschaert, C-89/10 en C-96/10, EU:C:2011:555, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

104 In dit verband heeft het Hof gepreciseerd dat het Unierecht zich slechts ertegen verzet dat een nationale autoriteit het verstrijken van een redelijke verjaringstermijn inroept, wanneer door het gedrag van de nationale autoriteiten in combinatie met het bestaan van een vervaltermijn een persoon volledig de mogelijkheid wordt ontnomen om zijn rechten voor de nationale rechter te doen gelden (arrest van 8 september 2011, Q-Beef en Bosschaert, C-89/10 en C-96/10, EU:C:2011:555, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

105 In het onderhavige geval volgt uit de aan het Hof verstrekte gegevens niet dat de niet-inachtneming van de in artikel 30, lid 2, van besluit nr. 701 op de universeledienstverplichting neergelegde termijn van drie maanden TDC iedere mogelijkheid heeft ontnomen om haar aanspraak op vergoeding van de kosten in verband met de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten geldend te maken bij de bevoegde Deense instanties, de nationale rechterlijke instanties daaronder begrepen. Het is echter aan de verwijzende rechterlijke instantie, dat te verifiëren.

106 Nu geen bijzondere omstandigheden ter kennis van het Hof zijn gebracht, kan die bepaling van besluit nr. 701 op de universeledienstverplichting niet worden geacht de uitoefening van de door het recht van de Unie verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk te maken.

107 Gelet op het voorgaande moet op de negende vraag worden geantwoord dat het loyaliteits-, het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan de met een universele dienst belaste onderneming aanvragen voor vergoeding voor het verlies over het voorgaande boekjaar moet indienen binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf het verstrijken van de termijn waarbinnen die onderneming bij de bevoegde nationale instantie een jaarverslag moet indienen, mits die termijn niet minder gunstig is dan de termijn die naar nationaal recht geldt voor een overeenkomstige aanvraag en hij de uitoefening van de aan de ondernemingen door de universeledienstrichtlijn verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie, dat te verifiëren.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) De bepalingen 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 elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn), meer bepaald artikel 32 van deze laatste, moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die voorziet in een compensatiemechanisme voor het verrichten van aanvullende verplichte diensten op grond waarvan een onderneming geen aanspraak kan maken op vergoeding door de lidstaat van de nettokosten van het verrichten

van een aanvullende verplichte dienst, wanneer de winst die die onderneming heeft behaald met het verrichten van andere onder haar universeledienstverplichtingen vallende diensten hoger is dan het aan het verrichten van die aanvullende verplichte dienst verbonden verlies.

2) **Richtlijn 2002/22 moet aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan een onderneming die als verrichter van aanvullende verplichte diensten is aangewezen, slechts aanspraak kan maken op vergoeding door de lidstaat van de nettokosten van het verrichten van die diensten indien die kosten voor die onderneming een onredelijke last vormen.**

3) **Richtlijn 2002/22 moet aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de nettokosten die voor een aangewezen onderneming aan een universeledienstverplichting verbonden zijn, moeten worden berekend als zijnde het verschil tussen alle inkomsten en alle kosten die verband houden met de verrichting van de betrokken dienst, daaronder begrepen de inkomsten en de kosten die de onderneming ook zonder universeledienstverrichter te zijn zou hebben gehad.**

4) **In omstandigheden als in het hoofdgeding is het feit dat de met een aanvullende verplichte dienst in de zin van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn belaste onderneming die dienst niet alleen op het grondgebied van Denemarken, maar ook op dat van Groenland verricht, niet van invloed op de uitlegging van de bepalingen van die richtlijn.**

5) **Artikel 32 van richtlijn 2002/22 moet aldus worden uitgelegd dat het rechtstreekse werking heeft voor zover het de lidstaten verbiedt, de onderneming die met het verrichten van een aanvullende verplichte dienst is belast de met die dienst verbonden kosten geheel of ten dele te laten dragen.**

6) **Het loyaliteits-, het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan de met een universele dienst belaste onderneming aanvragen voor vergoeding voor het verlies over het voorgaande boekjaar moet indienen binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf het verstrijken van de termijn waarbinnen die onderneming bij de bevoegde nationale instantie een jaarverslag moet indienen, mits die termijn niet minder gunstig is dan de termijn die naar nationaal recht geldt voor een overeenkomstige aanvraag en hij de uitoefening van de aan de ondernemingen door de universeledienstrichtlijn verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie, dat te verifiëren.**

ondertekeningen