Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

21. prosinca 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/22/EZ – Univerzalna usluga – Članci 12. i 13. – Izračun troškova obveza pružanja univerzalne usluge – Članak 32. – Naknada troškova dodatnih obveznih usluga – Izravan učinak – Članak 107. stavak 1. i članak 108. stavak 3. UFEU-a – Sigurnosne i hitne pomorske usluge koje se pružaju u Danskoj i na Grenlandu – Nacionalni propis – Podnošenje zahtjeva za naknadu troškova dodatnih obveznih usluga – Rok od tri mjeseca – Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti“

U predmetu C-327/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji, Danska), odlukom od 26. lipnja 2015., koju je Sud zaprimio 2. srpnja 2015., u postupku

TDC A/S

protiv

Teleklagenævnet,

Erhvervs- og Vækstministeriet,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 1. lipnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

— za dansku vladu, C. Thorning, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Pinborga, *advokata*,

— za Europsku komisiju, L. Nicolae, G. Conte i M. Clausen, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: danski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 32. Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) (SL 2002., L 108, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 3.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između TDC A/S au Teleklagenævnet (Žalbena komisija u području telekomunikacija, Danska) i Erhvervs- og Vækstministeriet (Ministarstvo poduzetništva i razvoja, Danska) povodom odbijanja više zahtjeva za naknadu troškova nastalih TDC-u zbog pružanja obveznih dodatnih usluga i zahtjeva za odstupanje od roka za podnošenje takvih zahtjeva za naknadu.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva o univerzalnoj usluzi

3 Uvodne izjave 4., 18., 19., 21., 23., 25. i 26. Direktive o univerzalnoj usluzi glase:

„(4) Osiguravanje univerzalne usluge […] može uključivati pružanje određenih usluga nekim krajnjim korisnicima po cijenama koje odstupaju od onih koje su posljedica uobičajenih uvjeta na tržištu. Međutim, nadoknade troškova poduzećima koja su određena za pružanje tih usluga u takvim okolnostima ne mora imati za posljedicu bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja, pod uvjetom da se odabranim poduzećima nadoknadi specifičan neto trošak te pod uvjetom da se opterećenje neto troška nadoknadi na način koji je neutralan u smislu tržišnog natjecanja.

[…]

(18) Države članice trebaju, kada je to potrebno, uspostaviti mehanizme za financiranje neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge u slučajevima kada proizlazi kako se te obveze mogu pružiti samo uz gubitak odnosno uz neto troškove koji izlaze izvan uobičajenih tržišnih standarda. Važno je osigurati da su neto troškovi obveza pružanja univerzalne usluge ispravno izračunani, da se bilo kakav oblik financiranja provodi uz minimalno narušavanje tržišta, odnosno poduzeća, i da je u skladu s odredbama članka [107. i 108. UFEU-a].

(19) Bilo koji izračun neto troškova univerzalne usluge treba nužno uzeti u obzir troškove i prihode, kao i nematerijalnu korist koja proizlazi iz pružanja univerzalne usluge, no ne bi trebao biti preprekom dosezanju općega cilja, a to je osigurati da strukture cijena odražavaju troškove. Bilo koji neto troškovi obveza pružanja univerzalne usluge trebaju se izračunati na temelju transparentnih postupaka.

[…]

(21) […] Bilo koji mehanizam financiranja treba osigurati da sudionici na tržištu doprinose samo financiranju obveza pružanja univerzalne usluge, a ne drugim aktivnostima koje nisu izravno povezane s obvezom pružanja univerzalne usluge. […]

[…]

(23) Neto troškovi obveza pružanja univerzalne usluge mogu se podijeliti među svim ili određenim specifičnim skupinama poduzeća. Države članice trebaju osigurati da mehanizam podjele troškova poštuje načela transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i razmjernosti. Minimum narušavanja tržišta znači da se doprinosi trebaju nadoknaditi na način koji što je više moguće umanjuje utjecaj financijskog opterećenja krajnjih korisnika, na primjer tako da se doprinosi raširе što je više moguće.

[…]

(25) […] Državama članicama nije dozvoljeno nametati sudionicima na tržištu financijske doprinose koji se odnose na mjere koje nisu dijelom obveza pružanja univerzalne usluge. Svaka država članica i dalje ima slobodu nametnuti posebne mjere (izvan opsega obveza pružanja univerzalne usluge) te ih financirati u skladu s pravom [Unije], ali ne na teret doprinosa od strane sudionika na tržištu.

(26) Djelotvorno tržišno natjecanje na svim tržištima pristupa i usluga omogućit će korisnicima veću mogućnost izbora. Opseg djelotvornoga tržišnog natjecanja i mogućnosti izbora razlikuju se unutar [Europske unije], ali razlikuju se i unutar država članica, ovisno o zemljopisnom području te o tržištima pristupa i usluga. […] Iz razloga učinkovitosti, kao i iz socijalnih razloga, tarife za krajnje korisnike trebaju odražavati uvjete potražnje, kao i troškovne uvjete, pod uvjetom da to nema za posljedicu narušavanje tržišnoga natjecanja. […] Propisivanje najviše dopuštene cijene, ujednačavanje po zemljopisnoj osnovi ili neki slični instrumenti, kao i neregulatorne mjere poput javno objavljenih usporedbi tarifa u maloprodaji, mogu se koristiti s ciljem ostvarivanja obostranih ciljeva promicanja djelotvornoga tržišnog natjecanja uz zadovoljavanje potreba javnog interesa […]. Pristup odgovarajućim podacima o obračunu troškova neophodan je kako bi državna regulatorna tijela mogla ispuniti svoje regulatorne dužnosti u tom području, uključujući i nametanje bilo kakvih tarifnih kontrola. […].”

4 Članak 1. Direktive o univerzalnoj usluzi, naslovljen „Područje primjene i ciljevi”, predviđa u stavku 2.:

„Ova Direktiva utvrđuje prava krajnjih korisnika i pripadajuće obveze poduzeća koja pružaju javno dostupne elektroničke komunikacijske mreže i usluge. U vezi s osiguranjem pružanja univerzalne usluge unutar okružja otvorenog i konkurentnog tržišta, ova Direktiva utvrđuje minimalnu ponudu usluga određene kakvoće, kojima svi krajnji korisnici imaju pristup, po pristupačnoj cijeni, u kontekstu specifičnih uvjeta na nacionalnoj razini, bez narušavanja tržišnog natjecanja.[…]”.

5 Članak 3. stavak 2. te direktive naslovljen „Dostupnost univerzalne usluge” glasi kako slijedi:

„Države članice određuju najučinkovitiji i najprikladniji pristup osiguravanju provedbe univerzalne usluge, poštujući istodobno načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i razmjernosti. One nastoje svesti na minimum narušavanje tržišnog natjecanja, posebno kada je riječ o pružanju usluga po cijenama ili prema drugim uvjetima koji odstupaju od uobičajenih tržišnih uvjeta, štiteći istodobno javni interes.”

6 Članak 8. Direktive o univerzalnoj usluzi, naslovljen „Određivanje poduzeća”, predviđa u stavku 2.:

„Kada države članice određuju poduzeća koja imaju obveze pružanja univerzalne usluge u dijelu, odnosno na cijelom državnom području, one to rade koristeći učinkovit, objektivan, transparentan i nediskriminirajući mehanizam određivanja, pri čemu nijednome poduzeću nije *a priori* uskraćena mogućnost da bude određeno. Takve metode određivanja osiguravaju pružanje univerzalne usluge na ekonomičan način te se mogu uporabiti kao način utvrđivanja neto troška obveze pružanja univerzalne usluge u skladu s člankom 12.”

7 Članak 12. te direktive, naslovljen „Troškovi obveza pružanja univerzalne usluge”, u stavku 1. određuje:

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

U tu svrhu, državna regulatorna tijela:

(a) izračunavaju neto trošak obveze pružanja univerzalne usluge, uzimajući u obzir svaku tržišnu korist koju ostvaruje poduzeće određeno za pružanje univerzalne usluge, u skladu s Prilogom IV. dijelom A; odnosno

(b) koriste neto troškove pružanja univerzalne usluge utvrđene mehanizmom za određivanje u skladu s člankom 8. stavkom 2.”

8 Članak 13. Direktive o univerzalnoj usluzi, naslovljen „Financiranje obveza pružanja univerzalne usluge”, u stavku 1. propisuje:

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

(a) uvođenju mehanizma kojim će se dotičnom poduzeću nadoknaditi utvrđeni neto troškovi iz javnih fondova, pod transparentnim uvjetima; i/ili

(b) podjeli neto troška obveza pružanja univerzalne usluge između davatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.”

9 Članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi, naslovljen „Dodatne obvezne usluge”, predviđa:

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

10 Prilog IV. dio A Direktive o univerzalnoj usluzi predviđa:

„[…]

[…] Neto trošak obveza pružanja univerzalne usluge izračunava se kao razlika između neto troška za određeno poduzeće koje ima obveze pružanja univerzalne usluge te onoga koje radi bez obveza pružanja univerzalne usluge. […] Dužnu pozornost treba usmjeriti na ispravnu procjenu troškova koje bi svako odabrano poduzeće htjelo izbjeći ako ne bi postojala obveza pružanja univerzalne usluge. […]

[…]”.

11 Prilog IV. dio B Direktivi o univerzalnoj usluzi predviđa mehanizam povrata bilo kojih neto troškova obveza univerzalne usluge.

Direktiva 2002/21/EZ

12 Na temelju članka 2. točke (j) Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.):

„‚univerzalne usluge' znači najmanji skup usluga, prema definiciji iz [Direktive o univerzalnoj usluzi, određene kvalitete koje su dostupne svim korisnicima po pristupačnoj cijeni bez obzira na njihovu geografsku lokaciju i, s obzirom na specifične nacionalne uvjete".

Odluka o prekomorskom pridruživanju

13 Grenland se nalazi na popisu prekomorskih zemalja i područja (PZP-ova) iz Priloga I A Odluci Vijeća 2001/822/EZ od 27. studenoga 2001. o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj zajednici („Odluka o prekomorskom pridruživanju") (SL 2001., L 314, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 50., str. 12.).

Odluka 2012/21/EU

14 U skladu s člankom 12. Odluke Komisije 2012/21/EU od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa (SL 2012., L 7, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 289.), ta je odluka stupila na snagu 31. siječnja 2012. Kao što proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, može se smatrati, uzimajući u obzir vrijeme nastanka činjenica, da se na spor u glavnom postupku ne primjenjuje navedena odluka.

Dansko pravo

15 Lov nr. 418 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (Zakon br. 418 o tržišnom natjecanju i potrošnji na telekomunikacijskom tržištu) od 31. svibnja 2000., kako je kodificiran lovbekendtgørelse nr. 780 (Zakon o kodifikaciji br. 780) od 28. lipnja 2007. (u daljnjem tekstu: Zakon o telekomunikacijama) na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, sadrži odredbe kojima je u dansko pravo prenesena Direktiva o univerzalnoj usluzi.

16 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da se, sukladno članku 20. Zakona o telekomunikacijama, operatorima univerzalne usluge određenima sukladno tom zakonu mogu naknaditi svi valjano opravdani gubici vezani za pružanje usluga navedenih u članku 16. tog zakona i obuhvaćeni obvezom pružanja univerzalne usluge koja im je određena.

17 Zakon o telekomunikacijama ne navodi, kao što proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, što se podrazumijeva pod „svim valjano opravdanim gubicima", ali iz pripremnih dokumenata za donošenje tog zakona proizlazi da se gubici vezani za pružanje sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga koje se temelje na radiofrekvencijama (u daljnjem tekstu: sigurnosne i hitne pomorske usluge) „trebaju pripisati eventualnoj dobiti na temelju pružanja drugih usluga obuhvaćenih obvezama poduzeća vezanim za pružanje univerzalne usluge". Eventualni gubitak koji preostane nakon odbijanja dobiti bi prema Zakonu o telekomunikacijama trebali povratiti tržišni subjekti ako je vezan za pružanje usluga iz glave II. Direktive o univerzalnoj usluzi odnosno država ako je vezan za pružanje dodatnih obveznih usluga sukladno članku 20. tog zakona.

18 Ta su pravila, u bitnome identična, preuzeta u lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og – tjenester (Zakon br. 169 o mrežama i uslugama elektroničkih komunikacija) od 3. ožujka 2011. Međutim, slijedom pisma opomene i obrazloženog mišljenja Komisije, taj je zakon izmijenjen lov nr. 250 (Zakon br. 250) od 31. ožujka 2012. i sada predviđa mogućnost pokrivanja gubitaka nastalih nakon 1. travnja 2012. u okviru sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga, bez odbijanja dobiti ostvarene na temelju drugih usluga obuhvaćenih obvezama poduzeća vezanim za pružanje univerzalne usluge.

19 Ministarstvo poduzetništva i razvoja donijelo je 26. lipnja 2008. bekendtgørelse nr. 701 om forsyningspligtydelser (Uredba br. 701 o obvezi pružanja univerzalne usluge) čiji članak 30. glasi kako slijedi:

„Prilikom podnošenja zahtjeva za financiranje gubitka sukladno članku 20. Zakona o tržišnom natjecanju i potrošnji na tržištu telekomunikacija (vidjeti Zakon o kodifikaciji br. 780 od 28. lipnja 2007.), operator univerzalne usluge mora IT- og Telestyrelsenu [nacionalnom tijelu za informacijsku i telekomunikacijsku tehnologiju] [koje je postalo Erhvervsstyrelsen, dansko tijelo za poduzeća] dostaviti dokaze o gubicima u zaključenoj poslovnoj godini. […]

Stavak 2. Operator univerzalne usluge mora podnijeti svoj zahtjev za financiranje gubitka za prethodnu poslovnu godinu najkasnije tri mjeseca nakon isteka roka za podnošenje godišnjeg izvješća Erhvervs- og Selskabsstyrelsenu [Upravi za industrijska i trgovinska poduzeća i društva]. […]

Stavak 3. [Nacionalno tijelo za informacijsku i telekomunikacijsku tehnologiju] u roku od šest mjeseci nakon primitka informacija od operatora univerzalne usluge spomenutih u stavku 1., priopćuje izračun kojim se ustanovljuje ima li operator univerzalne usluge pravo na pokrivanje gubitaka."

Glavni postupak i prethodna pitanja

20 TDC, prethodnog naziva Tele Danmark A/S, bilo je do njegove privatizacije 1997. godine poduzeće čiji je jedini dioničar bila danska država. Ono je u Danskoj glavni operator u sektoru usluga elektroničkih komunikacija.

21 To je poduzeće danska država još prije njegove privatizacije zadužila da u Danskoj i na Grenlandu besplatno pruža sigurnosne i hitne pomorske usluge koje omogućuju brodovima da zatraže pomoć u nevolji. Ta se zadaća nastavila i nakon privatizacije. TDC je ostao glavni telekomunikacijski operator u Danskoj gdje dobrovoljno pruža usluge iz glave II. Direktive o univerzalnoj usluzi, osobito osnovne telefonije. On je kao društvo određeno za pružanje obvezne univerzalne usluge dužan nuditi sigurnosne i hitne pomorske usluge na Grenlandu te ondje ne izvršava nijednu drugu aktivnost osim one koja proizlazi iz obveze pružanja univerzalne usluge. Sigurnosne i hitne pomorske usluge u stvarnosti pruža Tele Greenland A/S koji pripada autonomnim tijelima Grenlanda,a TDC samo pokriva s tim povezane troškove.

22 Na temelju danskih propisa, TDC ne može od države primati naknadu troškova vezanih za pružanje sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga u Danskoj i na Grenlandu jer on općenito ostvaruje dobit u okviru pružanja usluga obuhvaćenih obveznom univerzalnom uslugom i obveznim dodatnim uslugama.

23 TDC je više puta, temeljeći se na Direktivi o univerzalnoj usluzi, osporavao danski propis kako ga tumače danska tijela, ne dopuštajući mu da ostvari naknadu spomenutih troškova. On se 2008. godine obratio Komisiji sa zahtjevom da zauzme stav o tome je li danski propis u skladu s Direktivom o univerzalnoj usluzi. Nakon više razmjena mišljenja između Komisije, danskih vlasti i TDC-a, Komisija je 27. siječnja 2011. uputila Kraljevini Danskoj pismo opomene, a 29. rujna 2011. obrazloženo mišljenje.

24 Kraljevina je Danska zatim odlučila izmijeniti dotični danski propis koji od tada predviđa da država naknađuje gubitke nastale nakon 1. travnja 2012. u okviru pružanja sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga, bez odbitka dobiti ostvarene na temelju drugih usluga obuhvaćenih obvezom pružanja univerzalne usluge. On se, međutim, ne primjenjuje na razdoblje prije 1. travnja 2012.

25 TDC je 29. srpnja 2011. na temelju prava Unije zatražio naknadu troškova nastalih u vezi s pružanjem sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga za godinu 2010. Navedeno poduzeće je 26. rujna 2011. uložilo istovjetne zahtjeve za razdoblje od 2007. do 2009.

26 Usporedno s postupcima pokrenutim pred danskim tijelima koji se odnose na navedenu naknadu, TDC je od Ministarstva poduzetništva i razvoja zatražio da mu odobri odstupanje od roka predviđenog u članku 30. stavku 2. Uredbe br. 701 o obveznoj univerzalnoj usluzi, prema kojem se svi zahtjevi za naknadu moraju podnijeti najkasnije tri mjeseca nakon isteka roka za podnošenje godišnjeg izvješća nadležnom tijelu. To je poduzeće istaknulo da nije zatražilo tu naknadu u roku jer prema dotičnom danskom zakonodavstvu tada nije imalo na to pravo.

27 Ministarstvo poduzetništva i razvoja je 2. studenoga 2011. obavijestilo TDC da je odbilo taj zahtjev za odstupanje.

28 Dansko tijelo za poduzeća je 24. studenoga 2011. odbilo zahtjeve TDC-a za naknadu troškova jer je, s jedne strane, tražbina koja se odnosila na 2007. zastarjela i jer je rok u kojem se mogao podnijeti takav zahtjev za 2008. i 2009. istekao, i jer, s druge strane, danski propis koji je tad bio na snazi nije dopuštao da se udovolji zahtjevu za kompenzaciju za2010. bez odbijanja dobiti ostvarene uslugama obuhvaćenima obvezom pružanja univerzalne usluge u smislu glave II. Direktive o univerzalnoj usluzi.

29 TDC je uložio žalbu protiv tih odluka o odbijanju njegovih zahtjeva pred Žalbenom komisijom u području telekomunikacija, koja je odlukom od 17. rujna 2012. potvrdila dotične odluke o zahtjevima za naknadu za razdoblje od 2007. do 2009. Što se tiče zahtjeva za naknadu za 2007., ta je komisija smatrala da „je zahtjev zastario jer je zastarni rok od tri godine za eventualna prava TDC-a na naknadu počeo teći od dana na koji je TDC mogao odrediti konačni iznos svojih prava i podnijeti zahtjev”. Što se tiče zahtjeva za naknadu za 2008. i 2009., spomenuta je komisija također potvrdila odluku o odbijanju danskog tijela jer su ti zahtjevi bili podneseni nakon isteka roka od tri mjeseca predviđenog u članku 30. stavku 2. Uredbe br. 701 o obveznoj univerzalnoj usluzi.

30 Što se tiče zahtjeva za naknadu za 2010., Žalbena komisija u području telekomunikacija odlučila je prekinuti postupak i uputiti Sudu pitanja o tumačenju Direktive o univerzalnoj usluzi. U presudi od 9. listopada 2014., TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265) Sud je međutim utvrdio da nije nadležan za odgovor jer to tijelo nije ovlašteno za pokretanje postupka pred Sudom na temelju članka 267. UFEU-a.

31 Usporedno s postupkom pred Žalbenom komisijom u području telekomunikacija, TDC je 13. studenoga 2012. pred Københavns byret (Općinski sud u Kopenhagenu, Danska) podnio tužbu za naknadu štete koju je pretrpio 2008. i 2009. zbog pogrešnog prenošenja Direktive o univerzalnoj usluzi u dansko pravo. Predmet je zatim upućen na ponovno odlučivanje pred Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji, Danska).

32 TDC je usto pred Københavns byret (Općinski sud u Kopenhagenu, Danska) podnio tužbu za poništenje odluke Ministarstva poduzetništva i razvoja od 2. studenoga 2011. kojom se odbija njegov zahtjev za odstupanje od roka i odluke Žalbene komisije u području telekomunikacija koja se odnosi na razdoblje od 2007. do 2009. I taj je predmet vraćen na odlučivanje pred Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji, Danska) koji je izrazio sumnje u tumačenje prava Unije.

33 U tim je okolnostima Østre Landsret (žalbeni sud u istočnoj regiji) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se Direktiva o univerzalnoj usluzi, a osobito njezin članak 32., tomu da država članica donese pravila temeljem kojih poduzeće nema pravo na to da mu ta država članica osigura posebno pokriće neto troškova za pružanje dodatne obvezne usluge koja nije obuhvaćena poglavljem II. navedene direktive, s obzirom na to da je dobit koju je poduzeće ostvarilo temeljem drugih usluga koje su obuhvaćene obvezama pružanja univerzalne usluge u smislu poglavlja II. te direktive, veća od gubitaka povezanih s pružanjem dodatne obvezne usluge?

2. Protivi li se Direktiva o univerzalnoj usluzi tomu da država članica utvrdi pravila koja poduzetnicima omogućuju podnošenje zahtjeva protiv države članice za naknadu neto troškova pružanja dodatnih obveznih usluga koje nisu obuhvaćene Poglavljem II. te direktive, samo u slučaju ako su neto troškovi nepošteno opterećenje za te poduzetnike?

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, može li država članica odlučiti da pružanje obvezne dodatne usluge koja nije obuhvaćena poglavljem II. Direktive o univerzalnoj usluzi, ne predstavlja nepošteno opterećenje kada je poduzeće općenito ostvarilo dobit u pružanju svih usluga za koje ima obvezu pružanja univerzalne usluge, a osobito u pružanju usluga koje bi to poduzeće pružalo i da nije bilo operator univerzalne usluge?

4. Protivi li se Direktiva o univerzalnoj usluzi tomu da država članica utvrdi pravila da se neto troškovi odabranog poduzetnika povezani s pružanjem univerzalne usluge u skladu s Poglavljem II. te direktive, moraju računati kao razlika između svih prihoda i svih troškova povezanih s pružanjem dotične usluge, uključujući prihode i troškove koje bi poduzetnik imao i bez obveze pružanja univerzalne usluge?

5. Ako se predmetna nacionalna pravila (vidjeti pitanja 1. do 4.) primjenjuju na dodatnu obveznu uslugu koja se mora pružati ne samo u Danskoj nego i na Grenlandu, koji je na temelju Priloga II. UFEU-u prekomorska zemlja ili područje, primjenjuju li se u tom slučaju odgovori na pitanja 1. do 4. i na dio obveze koja se odnosi na Grenland, gdje su danske vlasti pružanje usluge povjerile poduzetniku s poslovnim nastanom u Danskoj koji pritom na Grenlandu ne obavlja djelatnosti?

6. Koji je utjecaj članka 107. stavka 1. i članka 108. stavka 3. UFEU-a te Odluke [2012/21] na odgovore na pitanja 1. do 5.?

7. Koji je utjecaj načela minimalnog narušavanja tržišnog natjecanja koje proizlazi osobito iz članka 1. stavka 2. i članka 3. stavka 2., uvodnih izjava 4., 18., 23. i 26. kao i priloga IV. dijela B Direktive o univerzalnoj usluzi na odgovor na prvih pet pitanja?

8. Ako odredbe Direktive o univerzalnoj usluzi priječe nacionalna pravna uređenja iz prvog, drugog i četvrtog pitanja, imaju li te odredbe ili ta ograničenja izravan učinak?

9. Koje posebne čimbenike valja uzeti u obzir kod ocjenjivanja jesu li nacionalno vremensko ograničenje za podnošenje prijave, kao što je to opisano u [zahtjevu za prethodnu odluku], i njegova primjena, usklađeni s načelima suradnje u dobroj vjeri, ekvivalentnosti i djelotvornosti prava Unije?”

O prethodnim pitanjima

Prvo, šesto i sedmo pitanje

34 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita trebaju li se odredbe Direktive o univerzalnoj usluzi i osobito njen članak 32. tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg poduzeće nema pravo na to da mu država članica naknadi neto trošak pružanja obvezne dodatne usluge ako je dobit koju je to poduzeće ostvarilo na temelju drugih usluga obuhvaćenih obvezom pružanja univerzalne usluge veća od gubitka vezanog za pružanje te obvezne dodatne usluge.

35 U tom se kontekstu sud koji je uputio zahtjev svojim šestim i sedmim pitanjem u biti pita o utjecaju koji na tumačenje te odredbe imaju pravila Unije o državnim potporama koja proizlaze iz članka 107. stavka 1. i članka 108. stavka 3. UFEU-a.

36 Budući da su pravila Unije o državnim potporama iz šestog i sedmog pitanja suda koji je uputio zahtjev primjenjiva na provedbu obveza koje proizlaze iz Direktive o univerzalnoj usluzi i, osobito, na mehanizme naknade za univerzalnu uslugu i za dodatne obvezne usluge, ta dva pitanja treba razmotriti zajedno s prvim pitanjem.

37 Na početku valja istaknuti da Direktiva o univerzalnoj usluzi definira dvije skupine usluga koje države članice mogu povjeriti određenim poduzećima, odnosno, s jedne strane, usluge obuhvaćene obvezom pružanja univerzalne usluge iz glave II. te direktive i, s druge strane, posebne usluge iz članka 32. te direktive.

38 Što se tiče usluga obuhvaćenih obvezom pružanja univerzalne usluge, valja istaknuti da je prema članku 1. stavku 2. Direktive o univerzalnoj usluzi, cilj te direktive definirati, kako je predviđeno u članku 2. točki (j) Direktive 2002/21, najmanji skup usluga određene kvalitete koje su dostupne svim krajnjim korisnicima po pristupačnoj cijeni s obzirom na specifične nacionalne uvjete, bez ometanja tržišnog natjecanja. Taj minimalan broj univerzalnih usluga definiran je u poglavlju II. Direktive o univerzalnoj usluzi.

39 Članci 12. i 13. te direktive i njen Prilog IV. dio A sadrže pravila kojima se uređuju mehanizmi izračuna neto troška obveza pružanja univerzalne usluge iz poglavlja II. navedene direktive i financiranje tih obveza.

40 Što se tiče posebnih obveza koje nisu obuhvaćene obvezama pružanja univerzalne usluge, članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi predviđa da države članice mogu odlučiti učiniti javno dostupnima dodatne obvezne usluge na svom državnom području, međutim, u takvim se okolnostima ne može nametnuti mehanizam naknade koji bi uključio sudjelovanje pojedinih poduzeća.

41 Nadalje, valja ustvrditi da za razliku od univerzalne usluge iz poglavlja II. Direktive o univerzalnoj usluzi, njen članak 32. ne predviđa mehanizam naknade za dodatne obvezne usluge i ograničuje se na propisivanje da se za te usluge ne može nametnuti nikakav mehanizam financiranja koji bi uključio sudjelovanje pojedinih poduzeća. Slijedom toga, mehanizam financiranja predviđen u članku 13. stavku 1. točki (b) Direktive o univerzalnoj usluzi koji omogućuje takvo uključenje ne može se proširiti na takve usluge (vidjeti presudu od 11. lipnja 2015., Base Company i Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, t. 41.).

42 U ovom slučaju, kao što se podsjeća u točki 17. ove presude, danski propis predviđa da država pokriva eventualni gubitak ako je vezan za pružanje dodatnih obveznih usluga, pri čemu se takav gubitak mora pripisati eventualnoj dobiti ostvarenoj na temelju pružanja drugih usluga obuhvaćenih obvezom poduzeća da pruža univerzalnu uslugu.

43 Međutim, iz članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi proizlazi da poduzeće određeno za pružatelja dodatne obvezne usluge ne može doći u situaciju da snosi troškove povezane s pružanjem te usluge. Naime, ta odredba predviđa da ono ne može imati pristup mehanizmu naknade koji uključuje odabrana poduzeća.

44 Valja dodati, što se tiče tog mehanizma naknade, da iz pravila koja uređuju mehanizme izračuna neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge i financiranja tih obveza predviđenih Direktivom o univerzalnoj usluzi, proizlazi da se zahtijeva odvojeno računovodstvo za aktivnosti obuhvaćene univerzalnom uslugom i za one koje se odnose na druge vrste usluga, među kojima su i dodatne obvezne usluge.

45 Naime, uvodne izjave 21. i 25. Direktive o univerzalnoj usluzi određuju osobito da, s jedne strane, mehanizmi financiranja trebaju osigurati da sudionici na tržištu doprinose samo financiranju obveza pružanja univerzalne usluge, a ne i drugih aktivnosti koje nisu izravno povezane s pružanjem univerzalne usluge, i, s druge strane, da državama članicama nije dopušteno nametati sudionicima na tržištu financijske doprinose koji se odnose na mjere koje nisu dijelom obveza pružanja univerzalne usluge. Uvodne izjave 4. i 18. te direktive u biti utvrđuju također da države članice trebaju osigurati da se odabranim poduzećima naknade „specifični” neto troškovi pružanja univerzalne usluge.

46 Dakle, prema člancima 12. i 13. Direktive o univerzalnoj usluzi, za potrebe utvrđivanja iznosa eventualne naknade poduzetniku određenom za pružanje univerzalne usluge, potrebno je, kao prvi korak, izračunati neto troškove obveze pružanja univerzalne usluge koje imaju poduzetnici određeni za pružanje univerzalne usluge, a potom državna regulatorna tijela, kada utvrde da je neki poduzetnik izložen nepoštenom opterećenju, odlučuju o uvođenju mehanizma kojim će mu se pod transparentnim uvjetima nadoknaditi utvrđeni neto troškovi iz javnih fondova i/ili podjeli neto troška obveza pružanja univerzalne usluge između davatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (vidjeti presudu od 6. listopada 2015., TMobile Czech Republic i Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, t. 33.).

47 Iz toga proizlazi da u svrhu naknade treba razlikovati neto troškove obveza pružanja univerzalne usluge i neto troškove dodatnih obveznih usluga koje nisu obuhvaćene poglavljem II. te direktive.

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

49 Konačno valja istaknuti da zahtjev vođenja zasebnog knjigovodstva, uz to što pridonosi transparentnosti postupka financiranja obveza pružanja univerzalne usluge sukladno uvodnoj izjavi 19. Direktive o univerzalnoj usluzi, također omogućuje osigurati da se financiranje univerzalne usluge provede sredstvom koje je sa stajališta tržišnog natjecanja neutralno. Takvim se zahtjevom također osigurava da, u skladu s uvodnom izjavom 18. Direktive o univerzalnoj usluzi, financiranje univerzalne usluge i dodatnih obveznih usluga bude u skladu s pravilima Unije o državnim potporama.

50 Naime, pružanje dodatne obvezne usluge, baš kao i univerzalna usluga, pripada među usluge od općega gospodarskog interesa u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a.

51 Međutim, naknade koje države članice dodjeljuju za pružanje usluge od općega gospodarskog interesa podliježu pravilima koja je zakonodavac Unije utvrdio u člancima 107. i 108. UFEU-a.

52 Dakle, da bi u se konkretnom slučaju izbjeglo da se takvu naknadu smatra državnom potporom, moraju biti ispunjeni određeni uvjeti (presuda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 88.).

53 Kao prvo, poduzetniku koji prima takvu naknadu mora doista biti povjereno izvršavanje obveza javne usluge, a te obveze moraju biti jasno utvrđene. Kao drugo, mjerila na temelju kojih se računa naknada moraju biti prethodno utvrđena na objektivan i transparentan način kako bi se spriječilo da se njome pruža gospodarska prednost koja bi poduzetnika koji je prima mogla staviti u povoljniji položaj u odnosu na konkurentske poduzetnike. Kao treće, naknada ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih izvršavanjem obveza javne usluge, uzimajući u obzir time ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza. Kao četvrto, spomenuta naknada mora se odrediti na temelju analize troškova koje bi tipični poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen sredstvima potrebnima za ispunjavanje zahtjevâ javne usluge, imao pri vršenju tih obveza, uzimajući u obzir ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza (presude od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 89., 90., 92. i 93., kao i od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, t. 37. do 40.).

54 Valja usto primijetiti da se poštovanjem obveze vođenja odvojenog knjigovodstva sprečava dvostruko uzimanje u obzir prihoda koje poduzeće ostvari u okviru obveze pružanja univerzalne usluge, s jedne strane, u svrhu izračuna neto troškova obveze pružanja univerzalne usluge i, posljedično, naknade koja se na osnovi toga odobrava i, s druge strane, u svrhu izračuna neto troškova dodatne obvezne usluge i prema tome dodjele naknade koja se isplaćuje temeljem dodatne obvezne usluge. Takva praksa naime dovodi do toga da poduzeće koje pruža univerzalnu uslugu snosi njen trošak, što je suprotno samoj odredbi članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi.

55 Iz toga slijedi da je mehanizam naknade za obvezne dodatne usluge koji uzima u obzir sve primitke koje je odabrano poduzeće ostvarilo u okviru drugih usluga obuhvaćenih obvezama pružanja univerzalne usluge, protivan Direktivi o univerzalnoj usluzi.

56 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo, šesto i sedmo pitanje valja odgovoriti da se odredbe Direktive o univerzalnoj usluzi i osobito njen članak 32. trebaju tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji predviđa mehanizam naknade za pružanje dodatnih obveznih usluga na temelju kojeg poduzeće nema pravo na to da mu država članica naknadi neto trošak pružanja obvezne dodatne usluge ako je dobit koju je to poduzeće ostvarilo na temelju drugih usluga obuhvaćenih obvezom pružanja univerzalne usluge veća od gubitka vezanog za pružanje te obvezne dodatne usluge.

Drugo pitanje

57 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li se Direktiva o univerzalnoj usluzi tumačiti na način da joj je protivan nacionalni propis na temelju kojeg poduzeće odabrano za pružatelja dodatnih obveznih usluga ima pravo na to da mu država članica naknadi neto troškove pružanja tih usluga samo ako ti troškovi predstavljaju nepošteno opterećenje za to poduzeće.

58 Kao što se podsjeća u točki 46. ove presude, uvjet za plaćanje naknade od strane države članice koji se odnosi na nepošteno opterećenje predviđa se odredbama Direktive o univerzalnoj usluzi koje se odnose na obvezno pružanje univerzalne usluge.

59 Članak 12. stavak 1. prvi podstavak Direktive o univerzalnoj usluzi naime predviđa da tamo gdje državna regulatorna tijela smatraju da pružanje univerzalne usluge kako je određeno u člancima od 3. do 10. te direktive može predstavljati nepošteno opterećenje poduzećima određenim za pružanje univerzalne usluge, rade izračun neto troškova njezina pružanja.

60 Međutim, odredbe Direktive o univerzalnoj usluzi koje se odnose na mehanizam izračuna neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge kao i financiranje tih obveza te, osobito, članak 12. stavak 1. te direktive, ne primjenjuju se na pružanje dodatnih obveznih usluga.

61 Nadalje, kao što se ističe u točki 43. ove presude, iz članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi proizlazi da poduzeće odabrano za pružatelja dodatne obvezne usluge ne može snositi troškove povezane s pružanjem te usluge.

62 Međutim, nacionalni propis na temelju kojeg poduzeće odabrano za pružatelja dodatnih obveznih usluga ima pravo da mu država članica naknadi neto troškove pružanja tih usluga samo ako ti troškovi predstavljaju nepošteno opterećenje za to poduzeće, ne isključuje to da dotično poduzeće treba samo snositi sve ili dio troškova navedenih usluga.

63 Slijedom toga, podvrgavanje plaćanja naknade od strane države članice uvjetu da neto trošak pružanja dodatnih obveznih usluga predstavlja nepošteno opterećenje za odabrano poduzeće protivno je članku 32. Direktive o univerzalnoj usluzi.

64 Usto, kao što ističe Komisija, kad bi bilo dopušteno podvrgnuti plaćanje naknade za pružanje obveznih dodatnih usluga istim uvjetima kao onima utvrđenima u poglavlju II. Direktive o univerzalnoj usluzi, to bi dovelo do toga da se državama članicama dopusti jednostrano proširivanje područja primjene pravila o obveznom pružanju univerzalne usluge na dodatne obvezne usluge, što je protivno cilju te direktive, određenom u njezinu članku 1., stavku 2. koji se sastoji od utvrđivanja minimalnog broja usluga određene kakvoće, kojima svi krajnji korisnici u Uniji moraju imati pristup.

65 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da Direktivu o univerzalnoj usluzi treba tumačiti na način da joj je protivan nacionalni propis na temelju kojeg poduzeće odabrano za pružatelja dodatnih obveznih usluga ima pravo na to da mu država članica naknadi neto troškove pružanja tih usluga, samo ako ti troškovi predstavljaju nepošteno opterećenje za to poduzeće.

Treće pitanje

66 Uzimajući u obzir odgovor na drugo pitanje, nije potrebno odgovoriti na treće pitanje.

Četvrto pitanje

67 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu o univerzalnoj usluzi tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis na temelju kojeg neto trošak koji odabrano poduzeće ima za ispunjavanje obveze pružanja univerzalne usluge proizlazi iz razlike između svih primitaka i svih troškova vezanih za pružanje dotične usluge, uključujući primitke i troškove koje bi poduzeće bilježilo i da nije bilo operator univerzalne usluge.

68 U tom pogledu valja podsjetiti da nacionalna regulatorna tijela trebaju utvrditi i izračunati neto trošak obveze pružanja univerzalne usluge sukladno članku 12. Direktive o univerzalnoj usluzi i Prilogu IV. dijelu A te direktive.

69 Prema članku 12. stavku 1. drugom podstavku, točkama (a) i (b) Direktive o univerzalnoj usluzi, kad državna regulatorna tijela izračunavaju neto trošak obveze pružanja univerzalne usluge, ona uzimaju u obzir svaku tržišnu korist koju ostvaruje poduzeće određeno za pružanje univerzalne usluge, u skladu s Prilogom IV. dijelom A te direktive; odnosno koriste neto troškove pružanja univerzalne usluge utvrđene mehanizmom za određivanje u skladu s člankom 8. stavkom 2. te direktive. Ta potonja odredba predviđa da metode određivanja osiguravaju pružanje univerzalne usluge na ekonomičan način te se mogu uporabiti kao način utvrđivanja neto troška obveze pružanja univerzalne usluge u skladu s člankom 12. te direktive.

70 Što se tiče Priloga IV. dijela A drugog stavka Direktive o univerzalnoj usluzi, u njemu se predviđa da je neto trošak obveze pružanja univerzalne usluge jednak razlici između neto troška za određeno poduzeće koje ima obvezu pružanja univerzalne usluge te onoga koje radi bez te obveze.

71 Iz svih navedenih odredaba proizlazi da je neto trošak pružanja univerzalne usluge jednak razlici između neto troška za određeno poduzeće koje ima obvezu pružanja univerzalne usluge te onoga koje radi bez obveze pružanja univerzalne usluge. Slijedom toga, neto trošak pružanja univerzalne usluge ne može proizaći iz razlike između svih primitaka i svih troškova povezanih s navedenim pružanjem.

72 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na četvero pitanje valja odgovoriti da Direktivu o univerzalnoj usluzi treba tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis na temelju kojeg neto trošak koji odabrano poduzeće ima za ispunjavanje obveze pružanja univerzalne usluge proizlazi iz razlike između svih primitaka i svih troškova vezanih za pružanje dotične usluge, uključujući primitke i troškove koje bi poduzeće bilježilo i da nije bilo operator univerzalne usluge.

Peto pitanje

73 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita utječe li, u okolnostima poput ovih u glavnom postupku, činjenica da poduzeće određeno za pružanje dodatne obvezne usluge u smislu članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi tu uslugu ne pruža samo na području Danske već i Grenlanda, na tumačenje odredaba te direktive.

74 Uvodno valja podsjetiti da članak 52. UEU-a predviđa u svojem prvom stavku da se Ugovori primjenjuju na države članice i, u drugom stavku, da je teritorijalno područje primjene Ugovorâ precizirano u članku 355. UFEU-a.

75 Članak 355. stavak 2. UFEU-a određuje da se na PZP-e navedene u popisu Priloga II. UFEU-u primjenjuje poseban sustav pridruživanja predviđen u dijelu četvrtom tog ugovora, odnosno u člancima 198. do 203. UFEU-a, za koji se načini i postupci u skladu s člankom 203. UFEU-a određuju odredbama koje donosi Vijeće Europske unije.

76 Međutim, valja utvrditi da je Grenland na tom popisu i stoga se na njega prema članku 204. UFEU-a primjenjuje poseban aranžman utvrđen u odredbama članaka 198. do 203. UFEU-a, podložno posebnim odredbama za Grenland utvrđenima u Protokolu (br. 34) o posebnim aranžmanima za Grenland koji je priložen Ugovorima.

77 Sud je već presudio da postojanje posebnog režima između Unije i PZP-ova ima za posljedicu to da se opće odredbe UFEU-a, to jest one koje se ne nalaze u četvrtom dijelu tog ugovora, ne primjenjuju na PZP-ove bez izričitog upućivanja (vidjeti u tom smislu presude od 28. siječnja 1999., van der Kooy, C-181/97, EU:C:1999:32, t. 36. i 37., kao i od 5. lipnja 2014., X i TBG, C-24/12 i C-27/12, EU:C:2014:1385, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

78 U konkretnom slučaju, valja podsjetiti da se prvo i četvrto pitanje suda koji je uputio zahtjev odnose na tumačenje odredaba Direktive o univerzalnoj usluzi čiji je pravni temelj članak 114. UFEU-a.

79 Međutim, ni četvrti dio UFEU-a ni Odluka o prekomorskom pridruživanju donesena na temelju tog dijela ugovora ne upućuju na članak 114. UFEU-a.

80 U tim okolnostima, valja utvrditi da se odredbe Direktive o univerzalnoj usluzi ne primjenjuju na Grenland.

81 Stoga, kako je danska država odredila TDC za osiguravanje sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga, činjenica da je to poduzeće određeno za osiguravanje pružanja tih usluga istodobno u Danskoj i na Grenlandu ne utječe na tumačenje odredaba Direktive o univerzalnoj usluzi.

82 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na peto pitanje valja odgovoriti da, u okolnostima poput ovih u glavnom postupku, činjenica da poduzeće određeno za pružanje dodatne obvezne usluge u smislu članka 32. Direktive o univerzalnoj usluzi tu uslugu ne pruža samo na području Danske već i Grenlanda, ne utječe na tumačenje odredaba te direktive.

Osmo pitanje

83 Svojim osmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li se članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi tumačiti na način da ima izravni učinak.

84 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, kad god se odredbe direktive sadržajno gledajući čine bezuvjetnima i dovoljno određenima, pojedinci se na te odredbe mogu pozivati pred nacionalnim sudovima protiv države članice ako je ona propustila direktivu prenijeti u nacionalno pravo u propisanim rokovima ili ako ju je pogrešno prenijela (presude od 24. siječnja 2012., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, t. 33. i navedena sudska praksa, kao i od 6. listopada 2015., T-Mobile Czech Republic i Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, t. 52. i navedena sudska praksa).

85 U tom pogledu, članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi državama članicama zabranjuje da sektorskim poduzećima, među kojima je i odabrano poduzeće, odredi snošenje svih ili dijela troškova vezanih za pružanje dodatnih obveznih usluga.

86 Ta je odredba dovoljno precizna i bezuvjetna da bi u pogledu te zabrane imala izravan učinak.

87 Prema tome, na osmo pitanje valja odgovoriti da se članak 32. Direktive o univerzalnoj usluzi treba tumačiti na način da ima izravni učinak jer državama članicama zabranjuje da poduzeću odabranom za pružanje dodatne obvezne usluge odredi snošenje svih ili dijela troškova vezanih za to pružanje.

Deveto pitanje

88 Svojim devetim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita trebaju li se načela suradnje u dobroj vjeri, ekvivalentnosti i djelotvornosti tumačiti na način da im je protivan propis poput ovoga iz glavnog postupka koji postavljanje zahtjeva operatora zaduženog za univerzalnu uslugu za naknadu gubitka u prethodnoj poslovnoj godini, podvrgava roku od tri mjeseca računajući od isteka roka koji je tom operatoru određen za dostavu godišnjeg izvješća nadležnom nacionalnom tijelu.

89 U tom pogledu, valja istaknuti da je takav rok procesni način za postavljanje zahtjeva namijenjenog ostvarivanju prava koje zainteresirana stranka ima na temelju prava Unije, odnosno prava na naknadu za pružanje univerzalne usluge.

90 U nedostatku pravila određenih pravom Unije u vezi s procesnim načinima glede podnošenja i ispitivanja zahtjeva za naknadu gubitka zbog izvršavanja univerzalne usluge koja bi bila primjenjiva u Danskoj, na unutarnjem pravnom poretku te države članice je da sukladno načelu lojalne suradnje utvrđenom u članku 4. stavku 3. UEU-a odredi te načine, pod uvjetom, s jedne strane, da ne budu manje povoljna od onih koja uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i, s druge strane, da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje pravâ koja dodjeljuje pravo Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2013., Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, t. 36., kao i navedenu sudsku praksu, te od 20. listopada 2016., Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, t. 29., kao i navedenu sudsku praksu).

91 Deveto pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev potrebno je ispitati upravo uzimajući u obzir ta dva načela.

92 Glede načela ekvivalentnosti, valja podsjetiti da poštovanje tog načela zahtijeva ujednačenu primjenu nacionalnog pravila na postupke zasnovane na povredi prava Unije i one zasnovane na nacionalnom pravu (presuda od 20. listopada 2016., Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, t. 30. i navedena sudska praksa).

93 U svrhu provjere poštuje li se načelo ekvivalentnosti u predmetu u glavnom postupku, na nacionalnom je sudu, koji ima neposredno saznanje o postupovnim pravilima unutarnjeg prava za osiguranje zaštite prava koje pojedinci imaju na temelju prava Unije, da provjeri jesu li ona usklađena s tim načelom (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2011., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 90. i navedenu sudsku praksu).

94 U predmetu u glavnom postupku, prema danskoj vladi, rok predviđen u članku 30. stavku 2. Uredbe br. 701 o obvezi pružanja univerzalne usluge jest opći rok određen svim pružateljima univerzalne usluge koji se bez razlike primjenjuje na zahtjeve za naknadu koje se temelje bilo na danskom pravu, bilo na pravu Unije. Nasuprot tome, TDC u biti ističe da je navedeni rok uveden samo za podnošenje zahtjeva za naknadu gubitka zbog dodatnih obveznih usluga.

95 S obzirom na te razlike, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li rok iz članka 30. stavka 2. Uredbe br. 701 o obvezi pružanja univerzalne usluge manje povoljan od onoga koji se u nacionalnom pravu predviđa za analogni zahtjev.

96 Što se tiče načela djelotvornosti, kao što se podsjeća u točki 90. ove presude, nacionalno postupovno pravilo poput ovoga o kojem je riječ u glavnom postupku ne smije ostvarivanje prava što ih pruža pravni sustav Unije činiti praktično nemogućim ili pretjerano teškim.

97 U tom pogledu valja istaknuti da je Sud već presudio da svaki slučaj u kojem se postavlja pitanje čini li nacionalna procesna odredba nemogućom ili pretjerano teškom primjenu prava Unije mora biti analiziran uzimajući u obzir mjesto te odredbe u cjelokupnom postupku, njegovo odvijanje i osobitosti pred različitim nacionalnim sudovima. U tu svrhu valja osobito uzeti u obzir, ako je potrebno, zaštitu prava obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka (vidjeti u tom smislu presude od 8. srpnja 2010., Bulicke, C-246/09, EU:C:2010:418, t. 35. i navedenu sudsku praksu; od 8. rujna 2011., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 92. i od 20. listopada 2016., Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, t. 42. kao i navedenu sudsku praksu).

98 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da određivanje prekluzivnih rokova načelno zadovoljava zahtjev djelotvornosti jer je ono primjena temeljnog načela pravne sigurnosti kojim se istodobno štite zainteresirana stranka i dotična uprava. Naime, takvi rokovi načelno nisu takve naravi da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju korištenje prava koja priznaje pravni poredak Unije. Na državama članicama je s druge strane da utvrde, za nacionalne propise koji ulaze u područje primjene prava Unije, rokove posebno s obzirom na važnost odluka koje treba donijeti za dotične osobe, na složenost postupaka i primjenjivog zakonodavstva, na broj osoba na koje se propisi mogu odnositi i na ostale javne i privatne interese koje je potrebno uzeti u obzir. Pod tim su uvjetom države članice slobodne predvidjeti dulje ili kraće rokove (vidjeti u tom smislu presude od 15. travnja 2010., Barth, C-542/08, EU:C:2010:193, t. 28. i navedenu sudsku praksu; od 8. srpnja 2010., Bulicke, C-246/09, EU:C:2010:418, t. 36. i navedenu sudsku praksu, te od 20. listopada 2016., Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

99 U tom pogledu, na prvi pogled se ne doima da je nacionalno pravilo koje predviđa rok od tri mjeseca računajući od isteka roka koji je tom operatoru određen za dostavu godišnjeg izvješća nadležnom nacionalnom tijelu, protivno načelu djelotvornosti.

100 TDC međutim ističe da je situacija u glavnom postupku slična onoj u predmetu u kojem je donesena presuda od 25. srpnja 1991., Emmott (C-208/90, EU:C:1991:333), jer mu dansko pravo, kao i način na koji ga tumače nadležna danska tijela ne nude nikakvu mogućnost da bude korisnik naknade za gubitak

vezan za sigurnosne i hitne pomorske usluge. Ističe da su na dan donošenja Uredbe br. 701 o obvezi izvršavanja univerzalne usluge koja predviđa rok od tri mjeseca za podnošenje zahtjeva za naknadu, ta tijela bila svjesna nepravilnog prenošenja Direktive o univerzalnoj usluzi u dansko pravo.

101 Danska vlada ističe da, što se nje tiče, TDC-u nije bilo ni nemoguće ni pretjerano otežano podnijeti zahtjev za naknadu i u tom kontekstu ističe da se taj zahtjev izravno temelji na odredbama Direktive o univerzalnoj usluzi. Prema njoj, to potvrđuje i činjenica da je TDC podnio svoj zahtjev za naknadu za 2010. u propisanom roku, te se pozvao na svoje pravo na naknadu pred nacionalnim sudovima. Ta vlada slijedom toga ističe da okolnosti predmeta u glavnom postupku nisu slične onima na temelju kojih je donesena presuda od 25. srpnja 1991. Emmott (C-208/90, EU:C:1991:333).

102 U tom pogledu valja istaknuti da je Sud presudio da do dana pravilnog prenošenja direktive država članica koja nije ispunila svoju obvezu ne može svoj prigovor temeljiti na nepravodobnosti sudske tužbe koju je protiv nje neki pojedinac podnio u cilju zaštite prava koja se priznaju odredbama te direktive, te da rok za tužbu iz nacionalnog prava može početi teći tek od tog datuma (vidjeti presudu od 25. srpnja 1991., Emmott, C-208/90, EU:C:1991:333, t. 23.).

103 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda nakon presude od 25. srpnja 1991., Emmott (C-208/90, EU:C:1991:333), Sud je priznao da država članica koja nije ispunila svoju obvezu može isticati prigovor gubitka prava na pokretanje postupka iako na dan podnošenja zahtjeva još nije pravilno prenijela dotičnu direktivu, presudivši da je rješenje iz presude od 25. srpnja 1991. Emmott (C-208/90, EU:C:1991:333) bilo opravdano okolnostima konkretnog slučaja na temelju kojih je donesena ta presuda, u kojima je prekluzija dovela do potpunog lišavanja tužitelja u glavnom postupku mogućnosti da se poziva na svoje pravo na temelju direktive (vidjeti u tom smislu presude od 19. svibnja 2011., Iaia i dr., C-452/09, EU:C:2011:323, t. 19., kao i od 8. rujna 2011., Q-Beef i Bosschaert, C-89/10 i C-96/10, EU:C:2011:555, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

104 Sud je u tom pogledu precizirao da pravu Unije nije protivno to da nacionalno tijelo temelji svoj prigovor na isteku razumnog prekluzivnog roka iako ponašanje nacionalnih tijela zajedno s postojanjem prekluzivnog roka dovodi do potpunog lišavanja određene osobe mogućnosti da se poziva na svoja prava pred nacionalnim sudovima (presuda od 8. rujna 2011., Q-Beef i Bosschaert, C-89/10 i C-96/10, EU:C:2011:555, t. 51., kao i navedena sudska praksa).

105 U ovom slučaju, a na sudu koji je uputio zahtjev je da to provjeri, iz elemenata dostavljenih Sudu ne proizlazi da bi nepoštovanjem roka od tri mjeseca iz članka 30. stavka 2. Uredbe br. 701 o obvezi pružanja univerzalne usluge, TDC bio lišen svake mogućnosti da se pred nadležnim danskim tijelima, uključujući nacionalne sudove, pozove na svoje pravo na naknadu troškova vezanih za pružanje sigurnosnih i hitnih pomorskih usluga

106 Budući da Sud nema saznanja o posebnim okolnostima, ne doima se da ta odredba Uredbe br. 701 o obveznom pružanju univerzalne usluge može dovesti do toga da izvršavanje prava dodijeljenih pravom Unije postane praktično nemoguće ili pretjerano otežano.

107 S obzirom na prethodno navedeno, na deveto pitanje valja odgovoriti da se načela suradnje u dobroj vjeri, ekvivalentnosti i djelotvornosti trebaju tumačiti na način da im nije protivan nacionalni propis poput onoga iz glavnog postupka koji postavljanje zahtjeva operatora zaduženog za univerzalnu uslugu za naknadu gubitka u prethodnoj poslovnoj godini, podvrgava roku od tri mjeseca računajući od isteka roka koji je tom operatoru određen za dostavu godišnjeg izvješća nadležnom nacionalnom tijelu, pod uvjetom da taj rok nije manje povoljan od onog koje nacionalno pravo predviđa za analogni zahtjev te da ne može dovesti do toga da izvršavanje prava koja su poduzećima dodijeljena Direktivom o univerzalnoj usluzi postane praktično nemoguće ili pretjerano otežano, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1) **Odredbe Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) i osobito njen članak 32. trebaju se tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji predviđa mehanizam naknade za pružanje dodatnih obveznih usluga, na temelju kojeg poduzeće nema pravo na to da mu država članica naknadi neto trošak pružanja obvezne dodatne usluge ako je dobit koju je to poduzeće ostvarilo na temelju drugih usluga obuhvaćenih obvezom pružanja univerzalne usluge veća od gubitka vezanog za pružanje te obvezne dodatne usluge.**

2) **Direktiva 2002/22 treba se tumačiti na način da joj je protivan nacionalni propis na temelju kojeg poduzeće odabrano za pružatelja dodatnih obveznih usluga ima pravo na to da mu država članica naknadi neto troškove pružanja tih usluga samo ako ti troškovi predstavljaju nepošteno opterećenje za to poduzeće.**

3) **Direktiva 2002/22 treba se tumačiti na način da joj je protivan nacionalni propis na temelju kojeg neto trošak koji odabrano poduzeće ima za ispunjavanje obveze pružanja univerzalne usluge proizlazi iz razlike između svih primitaka i svih troškova vezanih za pružanje dotične usluge, uključujući primitke i troškove koje bi poduzeće bilježilo i kad ne bi bilo operator univerzalne usluge.**

4) **U okolnostima poput onih u glavnom postupku, činjenica da poduzeće određeno za pružanje dodatne obvezne usluge u smislu članka 32. Direktive 2002/22 tu uslugu ne pruža samo na području Danske već i Grenlanda ne utječe na tumačenje odredaba te direktive.**

5) **Članak 32. Direktive 2002/22 treba tumačiti na način da ima izravni učinak jer državama članicama zabranjuje da poduzeću odabranom za pružanje dodatne obvezne usluge odredi snošenje svih ili dijela troškova vezanih za to pružanje.**

6) **Načela suradnje u dobroj vjeri, ekvivalentnosti i djelotvornosti trebaju se tumačiti na način da im nije protivan propis poput onoga iz glavnog postupka koji postavljanje zahtjeva operatora zaduženog za univerzalnu uslugu za naknadu gubitka u prethodnoj poslovnoj godini podvrgava roku od tri mjeseca računajući od isteka roka koji je tom operatoru određen za dostavu godišnjeg izvješća nadležnom nacionalnom tijelu, pod uvjetom da taj rok nije manje povoljan od onog koje nacionalno pravo predviđa za analogni zahtjev te da ne može dovesti do toga da izvršavanje prava koja su poduzećima dodijeljena Direktivom 2002/22 postane praktično nemoguće ili pretjerano otežano, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.**

Potpisi