



Datum van
inontvangstneming

:

13/08/2015

Zaak C-327/15

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

2 juli 2015

Verwijzende rechter:

Østre Landsret (Denemarken)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 juni 2015

Verzoekende partij:

TDC A/S

Verwerende partijen:

Teleklagenævnet

Erhvervs- og Vækstministeriet

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

De zaak betreft de compensatie voor kosten van maritieme spoed- en veiligheidsdiensten

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Deze zaak betreft de vraag in hoeverre TDC aanspraak kan maken op vergoeding van de kosten voor het verrichten van aanvullende verplichte diensten in de zin van artikel 32 richtlijn 2002/22/EG van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn)

Artikel 267, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Prejudiciële vragen

- 1) Verzet richtlijn 2002/22/EG van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (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 netto-kosten van de verrichting van aanvullende verplichte diensten die niet vallen onder hoofdstuk II van die richtlijn, wanneer de winst van de onderneming op andere diensten die vallen onder de universeledienstverplichting van de onderneming in de zin van hoofdstuk II van die richtlijn, het verlies op de verrichting van aanvullende verplichte diensten overschrijdt?
- 2) Verzet de universeledienstrichtlijn zich tegen een regeling van een lidstaat volgens welke ondernemingen jegens de lidstaat slechts aanspraak hebben op dekking van de nettokosten van de verrichting van aanvullende verplichte diensten die niet vallen onder hoofdstuk II van de richtlijn, indien de nettokosten een onredelijke last voor de ondernemingen vormen?
- 3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, kan de lidstaat beslissen dat de verrichting van een aanvullende verplichte dienst die niet valt onder hoofdstuk II van de [universeledienstrichtlijn], 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 op Groenland heeft?

- 6) Welk belang hebben de artikelen 107, lid 1, [VWEU] en 108, lid 3, VWEU alsook besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, [VWEU] 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)], voor de beantwoording van de eerste tot en met de vijfde vraag?
- 7) Welk belang heeft het beginsel van minimale mededingingsverstoring, dat is genoemd in onder meer de artikelen 1, lid 2, 3, lid 2, de punten 4, 18, 23 en 26 van de considerans en bijlage IV, deel B, van de universeledienstrichtlijn, voor de beantwoording van de eerste tot en met de vijfde vraag?
- 8) Indien de bepalingen van de universeledienstrichtlijn zich verzetten tegen nationale regelingen als bedoeld in de eerste, de tweede en de vierde vraag, hebben die bepalingen of beletsels dan rechtstreekse werking?
- 9) Welke nadere omstandigheden moeten in de beschouwing worden betrokken bij de beoordeling of een nationale aanvraagtermijn zoals beschreven in punt [13], en de toepassing daarvan, in overeenstemming zijn met het loyaliteits-, het equivalentie- en het effectiviteitsbeginsel in het Unierecht?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13 en 32 en bijlage IV, deel A en deel B, alsmede de overwegingen 4, 18, 23, 25 en 26 van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn)

Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn)

Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn)

Artikel 107, lid 1, VWEU en artikel 108, lid 3, VWEU

Artikel 198, VWEU en artikel 199, VWEU

Bekendmaking van de Commissie betreffende de toepassing van staatssteunregels op compensatie voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang (PB 2012, C 8, blz. 4)

Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, VWEU op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan specifieke met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB 2012, L 7, blz. 3)

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 16 en 17

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

§ 16, lid 2, en § 20 van Lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (geconsolideerde wet nr. 780 van 28 juni 2007 inzake mededinging en consumptie op de telecommunicatiemarkt) zoals laatstelijk gewijzigd bij wet nr. 1412 van 27 december 2008 (telecommunicatiewet)

§ 14, leden 2 en 3, van Lov nr. 169 af 3. marts 2011 om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester (wet nr. 169 van 3 maart 2011 inzake elektronische-communicatienetwerken en –diensten), zoals gewijzigd bij wet nr. 250 [...] van [2]1 maart 2012

§ 30 van Bekendtgørelse nr. 701 af 26. juni 2008 om forsyningspligttydelser (besluit nr. 701 van 26 juni 2008 inzake het verrichten van universele diensten (universeledienstbesluit))

§ 11, lid 1, van Lov nr. 466 af 12. juni 1996 om forsyningspligt og visse forbrugerforhold (wet nr. 466 van 12 juni 1996 inzake de universeledienstverplichting en specifieke consumptie)

§ 1, lid 2, van Landsforordning nr. 17 af 23. november 2006 om radiokommunikation og teletjenester (landsverordening nr. 17 van 20 november 2006 inzake radiocommunicatie en telecommunicatiediensten)

§ 2 van Lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre wet nr. 473 van 12 juni 2009 inzake zelfbestuur voor Groenland

Aangevoerde rechtspraak van het Hof van Justitie:

Arrest Poulsen, C-286/90, EU:C:1992:453

Arrest Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359

Arrest Ingmar, C-381/98, EU:C:2000:605

Arrest Ahlstrom e.a. (cellulosearresten), C-89/85, EU:C:1988:447 en EU:C:1993:120

Arrest Commissie/België, 222/08, EU:C:2010:583

Arrest Altmark, C-280/00, EU:C:2003:415

Arrest The Number, C-16/10, EU:C:2011:92

Arrest Base NV, C-389/08, EU:C:2010:584

Arrest SABAM, C-360/10, EU:C:2012:85

Conclusie van advocaat-generaal Villalon in de zaak Commissie/België, C-222/08, EU:C:2010:583, EU:C:2010:359

Advies van het Hof in de zaak betreffende natuurlijke rubber, 1/78 van 4 oktober 1979, EU:C:1979:224

Advies van het Hof in de WTO-zaak, 1/94 van 15 november 1994, EU:C:1994:384

Arrest Emmott, C-208/90, EU:C:1991:333

Arrest Stennhorst-Neerings, C-338/91, EU:C:1993:857

Arrest Johnson, C-410/92, EU:C:1994:401

Arrest Alonso-Peréz, C-394/93, EU:C:1995:400

Arrest Barth, C-542/08, EU:C:2010:193

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De Deense staat heeft TDC A/S (hierna: „TDC”) belast met het verrichten van maritieme spoed- en veiligheidsdiensten (hierna: „veiligheidsdiensten”) in Denemarken en Groenland, waarmee schepen in nood om hulp kunnen vragen. Tot 1 april 2012 droeg TDC de hiermee verbonden kosten, en deze zaak komt voort uit TDC’s verzoek om vergoeding voor die diensten voor de periode tot 1 april 2012.
- 2 Maritieme spoed- en veiligheidsdiensten zijn onder meer opgericht met het oog op de verplichtingen voor het Koninkrijk Denemarken krachtens de International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS-conventie). De maritieme spoed- en veiligheidsdiensten staan in Denemarken en Groenland gratis ter beschikking van de gebruikers. De uitvoering van de diensten brengt zodoende een reeks niet-gedekte kosten met zich mee. In het Koninkrijk Denemarken heeft de staat van oudsher de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten waargenomen. In 1987 werden de diensten voor Denemarken, de Faerøer en Groenland ondergebracht in een overheidsorgaan, Statens Teletjeneste. In 1990 werden de

telecommunicatieactiviteiten van de Deense staat ondergebracht in een staatsvennootschap, Tele Danmark A/S. De Deense staat was enig aandeelhouder. Statens Teletjeneste ging op in Tele Danmark A/S, en de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten maakten deel uit van de concessie die Tele Danmark A/S werd verleend krachtens wet nr. 743 van 14 november 1990. De telecommunicatiesector in Denemarken is in 1997 volledig geliberaliseerd. In dat verband werd Tele Danmark A/S volledig geprivatiseerd. De maritieme spoed- en veiligheidsdiensten bleven bij Tele Danmark A/S. De grondslag hiervoor was vanaf 1997 de universeledienstverplichting van de vennootschap volgens wet nr. 466 van 12 juni 1996 inzake de universeledienstverplichting en specifieke consumptie.

- 3 Tele Danmark A/S (nu TDC A/S) is sindsdien verplicht tot het verrichten van de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten in Denemarken en Groenland, en tot 2002 was zij daartoe ook verplicht op de Faerøer. Bij besluit van 24 oktober 2008 heeft de IT- og Telestyrelse TDC aangewezen als universeledienstaanbieder voor het tijdvak 2009 tot en met 2015 (dat vervolgens is verlengd tot eind 2016) voor het pakket spoed- en veiligheidsdiensten in Denemarken en Groenland.
- 4 Dat de diensten in Denemarken en Groenland in één pakket waren ondergebracht was het gevolg van § 16, lid 2, punt 6, van wet nr. 418 van 31 mei 2000 inzake mededinging en consumptie op de telecommunicatiemarkt, zoals gewijzigd (zie wet nr. 780 van 28 juni 2007) (hierna: „telecommunicatiewet”).
- 5 TDC is nog steeds de grootste telecommunicatie-exploitant in Denemarken en biedt in Denemarken op vrijwillige basis diensten aan die vallen onder hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn, waaronder gewone telefonie.
- 6 Als de aangewezen universeledienstvennootschap is TDC verplicht tot het ter beschikking stellen van maritieme spoed- en veiligheidsdiensten op Groenland. De overkoepelende verantwoordelijkheid voor de exploitatie maakt deel uit van de verplichting. TDC ontplooit op Groenland alleen activiteiten die voortvloeien uit de verplichting. De wetgever stelt als voorwaarde dat „[a]lle uitvoerende taken op het gebied van maritieme spoed- en veiligheidsdiensten [...] op Groenland plaatsvinden via de zelfbestuursorganen”. In de praktijk worden de veiligheidsdiensten uitgevoerd door Tele Greenland, eigendom van Groenlands zelfbestuur, en dekt TDC slechts de hiermee verbonden kosten.
- 7 Uit de nu geldende Groenlandse regeling, § 1, lid 2, van landsverordening nr. 17 van 20 november 2006 inzake radiocommunicatie en telecommunicatiediensten, blijkt dat de bevoegdheid van het gedeeltelijke zelfbestuur (nu het zelfbestuur) zich niet uitstrekt tot veiligheidsdiensten. Grønlands Selvstyre (zelfbestuur van Groenland) kan bepalen deze over te nemen, indien het zelfbestuur zelf in de toekomst de hiermee verbonden uitgaven draagt (zie § 2 en 3 alsmede Lijst II, punt 12, van wet nr. 473 van 12 juni 2009 inzake zelfbestuur voor Groenland).

- 8 De Deense regeling die de Universeledienstrichtlijn tot 31 maart 2012 implementeerde, bracht volgens de Deense voorbereidende werkzaamheden van de regeling (uit de voorbereidende werkzaamheden bleek dat een verlies bij de veiligheidsdiensten verrekend moest worden met een eventuele winst bij de uitvoering van andere diensten die onder de universeledienstverplichting van het bedrijf vielen)¹, met zich mee dat TDC geen vergoeding kon krijgen voor de uitgaven die aan de verrichting van de veiligheidsdiensten in Denemarken en Groenland verbonden waren, voor zover TDC uiteindelijk winst maakte bij de levering van diensten die vielen onder de universeledienstverplichting en aanvullende verplichte diensten. In de praktijk blijken de uitgaven voor de veiligheidsdiensten rond de 60 miljoen DKK per jaar te schommelen, waarvan bijna de helft verband houdt met activiteiten op Groenland en de rest gerelateerd is aan activiteiten in Denemarken.
- 9 TDC heeft er onder verwijzing naar de Universeledienstrichtlijn meerdere keren tegen geprotesteerd dat de Deense regeling zoals de Deense autoriteiten die interpreteren, TDC niet in staat heeft gesteld haar uitgaven gecompenseerd te krijgen. TDC heeft onder verwijzing naar een aantal antwoorden op adviesaanvragen aangevoerd dat de „maritieme spoed- en veiligheidsdiensten op basis van radiocommunicatie in Denemarken en Groenland een maatschappelijke taak vormen en dat de kosten hiervoor niet door een particuliere telecommunicatieonderneming gedragen moeten worden”. TDC heeft verder verklaard dat de „nettokosten voor de universeledienstverplichting voor maritieme spoed- en veiligheidsdiensten in Denemarken en Groenland ongeveer 45 miljoen DKK respectievelijk 31 miljoen DKK per jaar bedragen [...]”. TDC is „het er niet mee eens dat deze uitgaven slechts [...] een beperkte last voor TDC vormen. Vooral de nettokosten verbonden aan de financiering van maritieme spoed- en veiligheidsdiensten op Groenland vormen een aanzienlijke last zonder enig vorm van samenhang met de rest van TDC’s activiteiten”. Volgens TDC is „er met de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten op basis van radiocommunicatie geen sprake van een feitelijke universeledienstverplichting, maar van een heffing die alleen de universeledienstaanbieder wordt opgelegd – en daarmee diens klanten. TDC stelt daarom dat deze verzamelde verplichtingen gefinancierd zouden moeten worden uit de schatkist en niet door de universeledienstaanbieder”.
- 10 In 2008 heeft TDC de Commissie verzocht een standpunt in te nemen over de vraag of de Deense regeling in overeenstemming is met de Universeledienstrichtlijn. Na een reeks contacten tussen de Commissie, de Deense autoriteiten en TDC heeft de Commissie Denemarken op 27 januari 2011 een aanmaning en op 29 september 2011 een met redenen omkleed advies (nr. 2009/4047) gestuurd.

¹ – Voorbereidingen van wetten hebben in de Deense rechtsorde een bijzondere betekenis, doordat ze door de rechter en door bestuursorganen worden opgevat als wezenlijke interpretatiebijdragen.

- 11 Na een algemene beoordeling besloot de Deense regering de regeling voor de toekomst te veranderen, zodat de staat sinds 1 april 2012 de kosten die verbonden zijn aan de verrichting van veiligheidsdiensten in Denemarken en Groenland draagt. De Commissie heeft gelet hierop geen procedure aanhangig gemaakt.
- 12 De regering heeft verklaard dat de wijzigingen niet inhouden dat de regering erkent dat de toenmalige § 20 van de Telecommunicatiewet in strijd met de richtlijn was. Volgens de regering is dat ook de reden dat de regeling niet geldt voor de periode vóór 1 april 2012.
- 13 TDC heeft op 29 juli 2011 verzocht om vergoeding van de uitgaven in verband met de uitvoering van veiligheidsdiensten door TDC in 2010. Op 26 september 2011 heeft TDC vergoeding aangevraagd voor de jaren 2007-2009. TDC heeft tegelijkertijd verzocht om dispensatie voor de termijn van § 30, lid 2, van besluit nr. 701 van 26 juni 2008 van het Erhvervs- og Vækstministerie (Deense ministerie voor het bedrijfsleven en groei) betreffende universele diensten (universeledienstbesluit), op grond waarvan een aanvraag van vergoeding uiterlijk drie maanden na het sluiten van de termijn voor inzending van het jaarverslag moet worden ingediend. TDC heeft in dat verband aangevoerd dat de implementeringswetgeving in strijd met het Unierecht was.
- 14 TDC verklaarde dat het bedrijf niet eerder vergoeding had aangevraagd omdat het volgens de uitlegging van de Deense regeling die uitvoering gaf aan de universeledienstrichtlijn geen recht had op vergoeding.
- 15 Het Erhvervs- og Vækstministerie, dat verantwoordelijk is voor het universeledienstbesluit, heeft op 2 november 2011 het verzoek van TDC om dispensatie afgewezen met als argument dat de aanvraagtermijn niet slechts een formele rechtsregel was en dat er geen sprake was van zodanige omstandigheden dat TDC volgens algemene administratiefrechtelijke beginselen recht op dispensatie voor de aanvraagtermijn had.
- 16 Op 24 november 2011 heeft de Erhvervsstyrelse (Deense raad voor het bedrijfsleven) de aanvragen voor compensatie afgewezen, onder meer op grond dat de aanvraag voor 2007 was verjaard, de termijn voor een dergelijke aanvraag voor 2008 en 2009 was verstreken en volgens de wet van 2007, die destijds van kracht was, de compensatieaanvraag voor 2010 niet kon worden ingewilligd zonder verrekening met de winst uit de diensten die behoren tot de universeledienstverplichting in de zin van hoofdstuk II van de Universeledienstrichtlijn. De Erhvervsstyrelse nam geen standpunt in over de vraag of TDC de omvang van de vordering voor het overige voldoende had gedocumenteerd.
- 17 TDC legde deze beslissingen vervolgens voor aan het Teleklagenævnet, dat op 17 september 2012 in de zaken een beslissing gaf. Aangaande de vergoeding voor de uitgaven van TDC in 2007 oordeelde het Teleklagenævnet dat de aanvraag

verjaard was omdat de driejarige verjaringstermijn van TDC's eventuele aanvraag was ingegaan op het moment waarop TDC de aanvraag definitief kon opmaken en indienen.

- 18 Voor de vergoeding van de uitgaven van TDC in 2008 en 2009 bevestigde het Teleklagenævn de afwijzing van de Erhvervsstyrelse ook. Daartoe werd erop gewezen dat de in het universeledienstbesluit genoemde termijn van drie maanden met zich meebracht dat TDC de vergoeding voor 2008 compensatie had moeten aanvragen voor eind juli 2009 en die voor 2009 voor eind juli 2010. Omdat 'de aanvraag van TDC voor de verrichting van de veiligheidsdiensten in 2008 en 2009 was ingediend na het verlopen van de termijn, had TDC geen recht op vergoeding van haar uitgaven voor de veiligheidsdiensten.
- 19 TDC heeft de zaak op 13 november 2012 voorgelegd aan het Københavns Byret, waarbij zij verzocht om vergoeding van het verlies dat de onderneming in 2008 en 2009 heeft geleden als gevolg van de volgens TDC onjuiste uitvoering van de universeledienstrichtlijn in Deens recht. De Erhvervsstyrelse verzocht om afwijzing van de vordering en erkenning door TDC dat zij geen recht heeft op vergoeding van de uitgaven in verband met de verrichting van de veiligheidsdiensten in 2007 en 2010. De zaak werd vervolgens verwezen naar het Østre Landsret.
- 20 TDC heeft bovendien een procedure bij Københavns Byret aanhangig gemaakt met het verzoek om nietigverklaring van de afwijzing door het ministerie van 2 november 2011 van TDC's dispensatieverzoek als van de beslissing van het Teleklagenævn voor de periode 2007-2009. Ook deze zaak is verwezen naar Østre Landsret.
- 21 Voor zover het de vergoeding van de uitgaven van TDC in 2010 betreft besloot het Teleklagenævn, de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, omdat de uitlegging van de relevante regels van het Unierecht doorslaggevend zou zal zijn voor het geven van een beslissing in deze zaak.
- 22 Het Teleklagenævn heeft het Hof van Justitie op 23 april 2013 acht prejudiciële vragen over de uitlegging van de universeledienstrichtlijn voorgelegd. Het Hof heeft in het arrest van 9 oktober 2014, TDC, C-222-/13, EU:C:2014:2265 geweigerd de prejudiciële vragen van het Teleklagenævn over onder meer de uitlegging van de universeledienstrichtlijn te beantwoorden, omdat het Teleklagenævn volgens het Hof niet voldeed aan de voorwaarden om te kunnen besluiten tot prejudiciële verwijzing volgens artikel 267 VWEU.
- 23 Het Teleklagenævn heeft de behandeling van de zaak voor zover het uitgaven in 2010 betreft geschorst hangende de uitspraak van het Hof van Justitie op overeenkomstige vragen in de onderhavige zaak voor de Østre Landsret.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

TDC's argumentatie

- 24 **TDC** heeft aangevoerd dat de Europese Unie gebaseerd is op het beginsel van een openmarkteconomie met vrije mededinging (artikelen 119 VWEU en 120 VWEU). De markten zijn geliberaliseerd, ook de telecommunicatiesector. Maar liberalisering alleen is niet altijd genoeg. Vrije mededinging garandeert niet altijd alle belangen van de Unie en de lidstaten. Het Verdrag erkent in artikel 14 dat diensten van algemeen economisch belang – openbare diensten – gewaarborgd moeten worden.
- 25 In de telecommunicatiesector geldt de universeledienstrichtlijn – betreffende diensten die telecommunicatiebedrijven niet met zekerheid zelf aan alle klanten aanbieden – omdat de diensten verliesgevend kunnen zijn. Daarom moeten de lidstaten volgens hoofdstuk II vaste telefonie, nummerinformatie, openbare betaaltelefoons alsmede voorzieningen voor gebruikers met een handicap garanderen. De lidstaten kunnen specifieke bedrijven voor de universele diensten aanwijzen. Maar omdat de universele diensten verliesgevend zijn – en de aangewezen bedrijven lasten opleggen die hun concurrenten ontlopen – kunnen de universele diensten de mededinging verstoren. Dat is niet de gedachte achter openbare dienstverlening. Openbare dienstverlening moet de vrije mededinging aanvullen, niet ondermijnen of verstoren. Daarom moeten de ondernemingen een vergoeding ontvangen.
- 26 Vergoeding is noodzakelijk om een openmarkteconomie met vrije mededinging te waarborgen, en compensatie is noodzakelijk in een Unie die gebaseerd is op het beginsel van een rechtsstaat (zaak Commissie/België, C-222/08, EU:C:2010:583, punt 42, de preambulen van de Verdragen en het Handvest van de grondrechten).
- 27 Op grond van artikel 32 van de universeledienstrichtlijn mogen de lidstaten andere openbare diensten – „aanvullende diensten” – ter beschikking stellen. De bepaling spreekt van vergoeding. Het is ondenkbaar dat bedrijven een vergoeding zouden ontvangen als de openbare dienstverlening werd voorgeschreven door de EU, maar niet als deze werd voorgeschreven door een individuele lidstaat.
- 28 Het begrip aanvullende diensten is niet onbeperkt. De diensten moeten „aanvullend” zijn.
- 29 TDC is exploitant van de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten in Denemarken. De vraag is of er een zodanige samenhang met de rest van TDC's onderneming bestaat dat de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten TDC kunnen worden opgelegd als „aanvullende” diensten.
- 30 Met betrekking tot de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten op Groenland is TDC geen exploitant. TDC is helemaal niet actief op Groenland.

worden de spoed- en veiligheidsdiensten verricht door Tele Greenland A/S, een onderneming die eigendom is van Grønlands Selvstyre. TDC's rol is beperkt tot het financieren van de nettokosten. De vraag is niet alleen of er sprake is van de vereiste samenhang met de rest van het bedrijf TDC, maar ook of TDC krachtens de Universeledienstrichtlijn of überhaupt aanvullende diensten kunnen worden opgelegd die zij niet zelf levert.

- 31 Als de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten binnen het begrip aanvullende diensten vallen, wordt dit begrip ruim opgevat. Er zou een specifieke betekenis aan moeten worden toegekend binnen de uitlegging van de voorwaarden die moeten gelden voor bedrijven die de verrichting van aanvullende diensten krijgen opgelegd en waarvan de belangen om bijzondere redenen beschermd moeten worden.
- 32 Verder geldt in het algemeen dat „de verplichtingen die op grond van de universeledienstrichtlijn kunnen worden opgelegd [...] strikt [moeten] worden uitgelegd”, (arrest *The Number*, C-16/10, EU:C:2011;92, punten 31 en 28).
- 33 Volgens de bewoordingen van artikel 32 betreft het hier een bepaling op grond waarvan „[d]e lidstaten kunnen besluiten aanvullende diensten [...] beschikbaar te stellen”. Verder wordt er in de bepaling van uitgegaan dat aan aanvullende diensten die een onderneming krijgt opgelegd een „vergoedingsregeling” verbonden zal zijn. De bepaling beperkt zich zodoende tot het verbieden van één specifieke vorm van „vergoeding, namelijk het opleggen van een „vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen”. Daarmee worden in de bepaling vergoedingsregelingen toegestaan – en verondersteld – die niet van toepassing zijn op specifieke ondernemingen, maar die openbare middelen aanwenden.
- 34 Artikel 32 kan worden vergeleken met hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn (artikelen 4-7 en 9, lid 2). Hier geldt dat de lidstaten verplicht zijn een besluit te nemen over financiering van de universeledienstverplichtingen, hetzij uit openbare middelen, hetzij door verdeling over de aanbieders (artikel 13). Voorwaarde is dat de onafhankelijke, nationale telecomcommunicatieautoriteit geconstateerd heeft dat de nettokosten voor het aanbieden van de universele diensten een onredelijke last vormen (artikel 12). Als aan deze voorwaarde is voldaan, is vergoeding echter niet facultatief maar verplicht.
- 35 De achterliggende gedachte is door het Hof geformuleerd onder verwijzing naar de vierde en de achtste van de Universeledienstrichtlijn in de arresten *Commissie/België*, C-222/08, EU:C:2010:583, punt 42, en *Base NV*, C-389-08, EU:C:2010:584, punt 34.
- 36 Aangaande aanvullende diensten wordt er in artikel 32 van uitgegaan dat de lidstaten een vergoeding kunnen uitkeren, en deze bepaling biedt ook geen

aanknopingspunten dat vergoeding facultatief zou zijn. In tegenstelling tot de universele diensten volgens hoofdstuk II, sluit artikel 32 uit dat de nettokosten verbonden aan aanvullende diensten verdeeld kunnen worden over de „aanbieders” of „specifieke ondernemingen”. Blijft over de mogelijkheid – en daarmee het vereiste – van vergoeding uit openbare middelen (zie ook artikel 13, lid 1, onder a).

- 37 TDC heeft verder verwezen naar artikel 32 van de universeledienstrichtlijn en considerans 25 bij deze richtlijn. Volgens artikel 32 „kunnen [de lidstaten] besluiten [...] aanvullende diensten [...] beschikbaar te stellen”. Volgens considerans 25 houdt dit ook in dat de lidstaten die vergoeding moeten „financieren overeenkomstig het Gemeenschapsrecht”. Diegene die een aanvullende dienst wenst, zal de dienst moeten financieren. Dat is in volledige overeenstemming met de algemene opbouw van de universeledienstrichtlijn en de door de wetgever nagestreefde doelen.
- 38 Volgens considerans 25 kan financiering niet geschieden „door middel van bijdragen van de marktpartijen” (met bepaald lidwoord). Hieruit kan niet worden geconcludeerd dat financiering door middel van bijdragen van afzonderlijke marktpartijen kan geschieden. Dat blijkt uitdrukkelijk uit artikel 32, dat een „vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen” verbiedt (zonder bepaald lidwoord). Er zijn geen redenen waarom individuele marktdeelnemers kosten kunnen worden opgelegd die niet collectief kunnen worden opgelegd.
- 39 Dat zou bovendien moeilijk te verenigen zijn met zowel de vrijheid van ondernemerschap als met de bescherming van het eigendomsrecht (artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). TDC heeft hierbij verwezen naar het arrest SABAM, C-360/10, EU:C:2012:85, punt 46, waarin het Hof heeft verklaard dat het in strijd zou zijn met artikel 16 van het Handvest om een onderneming te verplichten, op eigen kosten „een ingewikkeld, kostbaar en permanent computersysteem [te] installeren”.
- 40 Voor universele diensten die vallen onder hoofdstuk II van de Universeledienstrichtlijn geschiedt vergoeding onder de voorwaarde dat de nettokosten een onredelijke last voor de aanbieder vormen (artikelen 12 en 13). Een overeenkomstige voorwaarde is niet te vinden in artikel 32, en de voorwaarde kan niet worden toegepast op aanvullende diensten. Indien ondernemingen alleen vergoeding konden ontvangen volgens artikel 32, indien de nettokosten een onredelijke last vormden, zou het resultaat in strijd zijn met de tekst van de bepaling. In dat geval zou artikel 32 namelijk de weg openstellen voor „een vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen”.
- 41 Dat een verplichting volgens artikel 32 als zodanig en zonder nadere voorwaarden – zoals een eis inzake onredelijke belasting – vergoeding tot gevolg heeft, is in overeenstemming met de fundamentele Unierechtelijke beginselen inzake transparantie, objectiviteit en evenredigheid alsmede met het verbod op

discriminatie. Dit zelfs in grotere mate dan bij een verplichting volgens hoofdstuk II van de Universeledienstrichtlijn, omdat de aanvraag niet aan een beoordeling wordt onderworpen. Overigens zouden nettokosten verbonden aan de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten voor TDC een onredelijke belasting vormen. Dat geldt voor de situatie in Denemarken en in het bijzonder voor de situatie op Groenland.

- 42 Nettokosten verbonden aan de verrichting van een universeledienstverplichting zijn die kosten die de onderneming niet zou hebben gehad indien zij geen universeledienstverplichting gehad zou hebben, verminderd met de inkomsten die deze extra activiteit oplevert. Is er bijvoorbeeld sprake van een onderneming die een universeledienstverplichting heeft voor vaste telefonie, dan zijn de nettokosten extra uitgaven, verbonden aan de verplichting, vaste telefonie voor de eindverbruikers op niet commerciële wijze te garanderen, verminderd met de inkomsten uit de levering van telefonie aan deze eindgebruikers.
- 43 Volgens artikel 32 moeten nettokosten bij aanvullende diensten uit openbare middelen gecompenseerd worden. Er is geen sprake van kruisfinanciering in die zin dat de vergoeding „betaald wordt” uit de winst uit (andere) universele diensten volgens hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn. Kruisfinanciering is integendeel in strijd met de regeling in de artikelen 9 en 10 en hoofdstuk III van de richtlijn alsmede met de beginselen voor de berekening van nettokosten (zie ook bijlage IV bij de richtlijn). TDC heeft hierbij verwezen naar de conclusie van advocaat-generaal Villalon in de zaak Commissie/België, C-222/08, EU:C:2010:583, EU:C:2010:359, punt 51.
- 44 TDC heeft er verder op gewezen dat het Europees Parlement tijdens de voorbereiding van de universeledienstrichtlijn een precisering van artikel 32 (toen artikel 28) had voorgesteld volgens welke ondernemingen, exploitanten en dienstaanbieders die aan zulke verplichtingen moeten voldoen, volledig gecompenseerd moeten worden voor hun uitgaven in verband met de levering van dergelijke diensten”. TDC heeft verder aangevoerd dat de Commissie uitdrukking heeft gegeven aan de opvatting dat de rechtszekerheid verbeterd wordt indien men het principe in het voorstel van het Parlement aanvaardt dat de eventuele nettokosten van een onderneming in verband met maatregelen overeenkomstig dit artikel moeten worden vergoed, vooropgesteld dat de vergoeding in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.
- 45 TDC heeft verder aangevoerd dat de Deense regering de rechtssituatie in Denemarken voor 1 april 2012 probeert te verdedigen onder verwijzing naar de staatssteunregels. Hierbij gaat de Deense regering er ten eerste aan voorbij dat de staatssteunregels niet de grondslag voor het recht op vergoeding vormen. Artikel 32 van de universeledienstrichtlijn vormt de grondslag. De staatssteunregels vormen evenmin de grondslag om vergoeding voor nettokosten bij een aanvullende dienst te weigeren, maar zijn eventueel een factor bij de

bepaling van de omvang van de nettokosten in een concrete zaak(zie ook bijlage IV bij de universeledienstrichtlijn en COM(2011) 795, bladzijde 14.

- 46 Beroep op staatssteunregels vereist een concrete motivering dat vergoeding van een gegeven omvang een element van staatssteun zou inhouden. De Deense regering heeft zich beperkt tot abstracte verwijzingen naar de staatssteunregels. De staatssteunregels zijn echter opzichzelfstaand. De regels zijn niet geïntegreerd in artikel 32 van de universeledienstrichtlijn, en zij brengen geen wijziging in de algemene uitlegging van de richtlijn.
- 47 Uit het arrest *Altmark*, C-280/00, EU:C:2003:415, punt 84, blijkt dat een maatregel alleen als staatssteun kan worden beschouwd indien zij direct of indirect bepaalde ondernemingen bevoorrecht. Verder blijkt uit punt 87 van dit arrest dat wanneer een maatregel is te beschouwen als een vergoeding voor geleverde diensten en de onderneming geen financieel voordeel heeft ontvangen, er geen sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU. De zaak *Altmark* betrof een vrijwillige afspraak tussen de lokale autoriteiten in Maagdenburg en *Altmark Trans*. In tegenstelling hiermee verricht TDC maritieme spoed- en veiligheidsdiensten, omdat die TDC eenzijdig door de Deense staat zijn opgelegd. Onder zulke omstandigheden is het bijzonder duidelijk dat vergoeding voor nettokosten noch een voordeel, noch staatssteun vormt.
- 48 Concreet gezien heeft de Deense staat sinds 1 april 2012 TDC feitelijk vergoeding betaald. Dat werd door de Deense staat niet als problematisch in verband met de staatssteunregels beschouwd.
- 49 TDC's verplichting omvat veiligheidsdiensten in Denemarken als op Groenland. Het Koninkrijk Denemarken is tot de EU toegetreden onder territoriaal voorbehoud voor Groenland, waarbij Groenland als land of gebied overzee behandeld wordt(artikel 355, lid 2, VWEU). Dit is echter niet doorslaggevend.
- 50 Het Hof heeft niet te bepalen of het lidmaatschap van Denemarken van de EU zich ook uitstrekt tot Groenland, maar veeleer of de verplichting tot het verstrekken van veiligheidsdiensten effect sorteert binnen de EU.
- 51 Voor de territoriale draagwijdte van de universeledienstrichtlijn moet deze worden uitgelegd aan de hand van het doel ervan. Daarbij moeten de effecten op de gemeenschappelijke markt en op de EU in de beschouwing worden betrokken. TDC heeft in dat verband verwezen naar de volgende arresten van het Hof: *Poulsen*, C-286/90, EU:C:1992:453, punt 33, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, punt 60-63, *Ingmar*, C-381/98, EU:C:2000:605, punt 26, en *Ahlstrom e.a. (de cellulose-arresten)*, C-89/85, EU:C:1988:447 en EU:C:1993:120.
- 52 Het is juist om concurrentieverstoring binnen de EU te voorkomen dat TDC vergoeding voor de nettokosten verbonden aan de veiligheidsdiensten zowel in Denemarken als op Groenland moet krijgen.

- 53 De verplichting om veiligheidsdiensten uit te voeren geldt alleen binnen de EU. TDC's activiteiten worden ontplooid binnen de EU, en daarom is het ook binnen de EU dat TDC's concurrenten er voordeel van gehad hebben dat TDC voor de veiligheidsdiensten moet betalen.
- 54 De nettokosten van de veiligheidsdiensten op Groenland hebben dezelfde concurrentieverstorende effecten op de telecommunicatiemarkt in de EU gehad als de nettokosten van de veiligheidsdiensten in Denemarken.
- 55 Kammeradvocaten (de juridisch adviseur van de Deense regering) heeft in een notitie in bijlage bij het antwoord aan het Grønlandsudvalg (Groenland Comité) aangevoerd dat de mogelijkheid om fundamentele juridische EU-regels te omzeilen, betekent dat er geen zuiver geografisch onderscheid gemaakt kan worden voor de toepassing van het Unierecht bij het behartigen door de lidstaten van de buitenlandse betrekkingen van gebieden overzee. In plaats daarvan moet een „concrete beoordeling van achtergrond, doel en inhoud van de maatregel in kwestie en het geheel waarvan de maatregel deel uitmaakt” uitgevoerd worden. Doorslaggevend bij de beoordeling is of de desbetreffende maatregel betekenis heeft voor de Gemeenschap en haar leden. Omgekeerd volgt bijvoorbeeld uit het advies van het Hof in de Natuurrubberzaak, 1/78 van 4 oktober 1979, EU:C:1979:224, punt 62, en het advies van het Hof in de WTO-zaak, 1/94 van 15 november 1994, EU:C:1994:384, punt 17, dat lidstaten die niet alleen de belangen van het overzeese territorium behartigen, maar ook eigen belangen, onderworpen zijn aan het Unierecht.
- 56 Door TDC te verplichten tot het verrichten van de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten, heeft de Deense staat Denemarken en Groenland behandeld als een eenheid. Ook daarom bestaat er geen grondslag om de nettokosten verbonden aan spoed- en veiligheidsdiensten in Denemarken en Groenland afzonderlijk te behandelen. De maritieme spoed- en veiligheidsdiensten op Groenland zijn accessoir bij de veiligheidsdiensten in Denemarken. Het is ondenkbaar dat een onderneming – en vooral een onderneming als TDC, die is gevestigd in Denemarken en die geen activiteiten op Groenland heeft – verplicht zou worden diensten op Groenland te verrichten zonder tegelijkertijd verplicht te zijn diensten in Denemarken te verrichten. Dat de verplichting ook Groenland betreft, valt zodoende onder de territoriale werkingssfeer van de universeledienstrichtlijn.
- 57 Gelet op artikel 32 van de universeledienstrichtlijn biedt het feit dat een lidstaat een particuliere onderneming die gevestigd is in de EU en alleen in de EU activiteiten ontplooit, verplicht bepaalde diensten zowel binnen als buiten de EU te leveren, de lidstaat geen verdere mogelijkheid tot het vaststellen van voorwaarden voor het deel van de diensten die buiten de EU moeten worden verricht. Veeleer vormen de nettokosten van de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten op Groenland een voorwaarde of een bijkomende last, waartoe TDC is verplicht naar aanleiding van de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten

in Denemarken. TDC heeft hierbij verwezen naar considerans 21 van de Universeledienstrichtlijn, waaruit blijkt dat „[h]et financieringsmechanisme moet waarborgen dat gebruikers in een lidstaat niet bijdragen in kosten van de universele dienst in een andere lidstaat, bijvoorbeeld bij gesprekken tussen twee lidstaten”. Des te meer moeten de lidstaten verplicht zijn om te garanderen dat de gebruikers in een lidstaat niet bijdragen in kosten buiten de EU.

- 58 Groenland geniet een grote mate van autonomie binnen het kader van het Koninkrijk Denemarken. Eigen bestuur werd ingevoerd in 1979, zelfbestuur in 2009. Eerst het eigen bestuur en nu het zelfbestuur hebben de wetgevende en uitvoerende bevoegdheden op velerlei gebied overgenomen. Het zelfbestuur heeft de bevoegdheden op het gebied van telecommunicatie overgenomen, met uitzondering van het verrichten van maritieme spoed- en veiligheidsdiensten(wet nr. 1090 van 29 december 1997).
- 59 Dat betekent tegelijkertijd dat niet de economische verplichtingen van het Grønlands Selvstyre maar die van de Deense staat worden gedekt door TDC voor zover deze geen vergoeding krijgt voor de nettokosten van de maritieme spoed- en veiligheidsdiensten op Groenland.
- 60 Verder zal het niet goed stroken met de Unierechtelijke status van Groenland als land of gebied overzee indien de Deense staat een onderneming die is gevestigd in de EU en geen activiteiten ontplooit in Groenland, voorwaarden kan opleggen die niet zijn toegestaan in de EU, alleen omdat de voorwaarden van de lidstaat worden overgedragen op Groenland(artikelen 198 VWEU en 199 VWEU).
- 61 Voor zover het rechtstreekse werking betreft, moet als uitgangspunt worden genomen dat artikel 32 van de universeledienstrichtlijn lidstaten in verband met aanvullende diensten verplicht, „geen vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen” op te leggen. In plaats daarvan zijn de lidstaten verplicht de nettokosten verbonden aan de aanvullende diensten te dekken. De bepaling in artikel 32 van de Universeledienstrichtlijn is zodoende zowel onvoorwaardelijk als nauwkeurig en heeft daarmee rechtstreekse werking.
- 62 De vraag betreffende het equivalentie- en effectiviteitsbeginsel berust op de veronderstelling dat de universeledienstrichtlijn tot 1 april 2012 onjuist was uitgevoerd in Deens recht en dat de richtlijn met zich meebrengt dat de staat TDC de nettokosten moet vergoeden die de onderneming in verband met de verrichting van de veiligheidsdiensten gehad heeft.
- 63 In een situatie als de onderhavige, waarin de overschrijding van de aanvraagtermijn te wijten is aan de onjuiste uitvoering van de richtlijn door de staat, zodat TDC ervan uit moest gaan dat het niet de moeite loonde om vergoeding aan te vragen, dienden de nationale autoriteiten ervoor te zorgen dat de aanvraagtermijn tegenover TDC niet werd gebruikt. Het universeledienstbesluit is afkomstig van het Videnskabsministerie (ministerie van Wetenschap) (nu het

Erhvervs- og Vækstministerie), dat TDC dispensatie voor de aanvraagtermijn van het universeledienstbesluit kon verlenen, wat zou garanderen dat TDC de schadeloosstelling ontving waar de onderneming volgens de universeledienstrichtlijn recht op had. Dienovereenkomstig was het Teleklagenævnet volgens Deens bestuursrecht gemachtigd van de termijn af te zien.

- 64 Volgens TDC verplicht het Unierecht in zo'n situatie het ministerie, TDC dispensatie voor de aanvraagtermijn te verlenen, en/of het Teleklagenævnet, de overschrijding van de aanvraagtermijn buiten beschouwing te laten, omdat dat de enige manier is waarop de effectieve werking van de universeledienstrichtlijn gegarandeerd kan worden.
- 65 De aanvraagtermijn was eenmalig. Hij gold in de praktijk alleen voor het verzoek van TDC om vergoeding voor de verrichting van de veiligheidsdiensten. Hij was uitsluitend bedoeld om het verzoek van één enkele onderneming te verhinderen.
- 66 De termijn is ingevoerd op een moment waarop de Deense autoriteiten konden voorzien dat er een unierechtelijk geschil zou ontstaan tussen TDC en de staat inzake de financiering van de veiligheidsdiensten. TDC had contact gehad met de Deense autoriteiten en in commentaar van 31 oktober en 19 december 2006 de problemen in verband met de geldende regeling aan de orde gesteld.
- 67 De Deense uitvoeringsbepalingen beschreven hoe de vergoeding voor levering van de veiligheidsdiensten berekend moest worden, en volgens die bepalingen had TDC geen recht op vergoeding voor de uitgaven die zij had gedaan. Uit bijlage 3 bij het universeledienstbesluit bleek nadrukkelijk dat TDC geen vergoeding voor haar uitgaven aan de veiligheidsdiensten kon krijgen. TDC had daarom geen aanleiding om vergoeding aan te vragen en zou als gevolg hiervan niet verhinderd moeten worden haar aanvragen te handhaven.
- 68 TDC heeft in dat verband verwezen naar de punten 21-23 van het arrest Emmott, C-208/90, EU:C:1991:333. TDC heeft verder verwezen naar de arresten Steenhorst-Neerings, C-338/91, EU:C:1993:857, punt 21, en Johnson, C-410/92, EU:C:1994:401, punten 28-30, en aangevoerd dat het in geen van deze zaken een eenmalige termijn betrof, die bovendien – zoals in deze zaak – werd vastgesteld op een moment waarop het voor het ministerie voor de hand liggend moest zijn dat de universeledienstrichtlijn onjuist was uitgevoerd in Deens recht, en dat de onjuiste uitvoering aanleiding zou geven tot aanspraken. In dit moet worden aangenomen dat de punten uit het arrest Emmott zonder voorbehoud gelden.
- 69 Door de universeledienstrichtlijn onjuist uit te voeren heeft het Erhvervs- en Vækstministerie het TDC in de praktijk onmogelijk althans onredelijk moeilijk gemaakt om vergoeding voor de geleverde diensten waar zij volgens de Universeledienstrichtlijn recht op had te krijgen. TDC kon alleen vergoeding krijgen indien de vennootschap binnen de termijn van drie maanden om

vergoeding verzocht, hoewel zij niet voldeed aan de in het universeledienstbesluit gestelde voorwaarden.

De argumentatie van het Teleklagenævnet en het Erhvervs- og Vækstministerie

- 70 Het **Erhvervsstyrelse** stelt, namens het Teleklagenævnet en het Erhvervs- og Vækstministerie, boven alles dat de heldere en eenduidige regeling in de toenmalige telecommunicatiewet in overeenstemming was met de regeling in de universeledienstrichtlijn en dat de richtlijn de lidstaten niet verplicht afzonderlijk vergoeding te betalen voor eventuele nettokosten die voor een onderneming verbonden zijn aan de verrichting van een aanvullende verplichte dienst.
- 71 Het Erhvervsstyrelse verwijst naar artikel 1, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, waarin is bepaald dat in deze richtlijn „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 concurrentievervalsing te veroorzaken”. De lidstaten kunnen dus op goede gronden bepalen dat er naast de in de richtlijn besproken universele dienst aanvullende verplichte diensten ter beschikking moeten worden gesteld.
- 72 De mogelijkheden voor de lidstaten om vergoedingsregelingen in te stellen voor de kosten van universeledienstaanbieders bij de universeledienstverplichting voor diensten die onder hoofdstuk II van de Universeledienstrichtlijn vallen, zijn nader gereguleerd in de artikelen 12 en 13. Artikel 13 bepaalt dat indien de nationale regelgevende instanties op grond van de in artikel 12 bedoelde nettokostenberekening vaststellen dat de universeledienstaanbieder een onredelijke last wordt opgelegd, de lidstaten op verzoek moeten besluiten een mechanisme in te voeren waarmee die onderneming voor de vastgestelde nettokosten onder transparante voorwaarden uit publieke middelen worden gecompenseerd, en/of de nettokosten van de universeledienstverplichtingen te verdelen onder de aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten.
- 73 Volgens artikel 32 van de universeledienstrichtlijn kunnen de lidstaten 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.
- 74 De bewoordingen van artikel 32 verhinderen zodoende niet dat lidstaten in concrete gevallen een onderneming die een aanvullende verplichte dienst verricht, verplichten deze geheel of gedeeltelijk te financieren. Volgens de bewoordingen ervan stelt artikel 32 alleen een verbod op aanvullende sectorgefinancierde vergoedingsregelingen, maar geen verbod op andere vormen van maatregelen van de staat die het recht van een onderneming op vergoeding voor opgelegde aanvullende verplichte diensten beperken. Eventuele vergoedingsmaatregelen,

waaronder de concrete vaststelling van de omvang van de vergoeding, moeten natuurlijk in overeenstemming met de regels van het VWEU, waaronder de staatssteunregels(considerans 25 van de universeledienstrichtlijn).

- 75 Aanvullende diensten worden vaak slechts een of enkele aanbieders in de sector opgelegd. Een vergoedingsregeling voor verlies uit levering van aanvullende diensten zal daarom altijd het ontvangen van een vergoeding door enkele specifieke ondernemingen betreffen, namelijk de ondernemingen die het leveren van aanvullende diensten kregen opgelegd. De bepaling dat geen vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen mag worden opgelegd, moet daarom betrekking hebben op andere ondernemingen, die aan de regeling moeten bijdragen (sectorfinanciering).
- 76 Indien artikel 32 van de Universeledienstrichtlijn moest worden uitgelegd zoals door TDC aangevoerd en zodoende zou verhinderen dat de universeledienstaanbieder geheel of gedeeltelijk zelf de nettokosten van de aanvullende diensten moet dragen, ongeacht of deze onderneming beduidende winst maakt met de levering van de diensten die vallen onder hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn, dan zou de consequentie zijn dat de staat altijd de nettokosten van de onderneming in verband met de aanvullende verplichte diensten, berekend als op zichzelf staand („stand alone”), zou moeten dragen.
- 77 Indien dit de bedoeling van de EU-wetgever was geweest, zou het veeleer voor de hand hebben gelegen om artikel 32 te formuleren als een aanspraak van de ondernemingen op toewijzing van volledige vergoeding bij de verplichting tot aanvullende verplichte diensten, in plaats van als een verbod om een vergoedingsregeling voor specifieke ondernemingen op te leggen.
- 78 Er kan dus niet worden aangenomen dat artikel 32 van de Universeledienstrichtlijn de lidstaten onvoorwaardelijk en zonder uitzondering verplicht een universeledienstaanbieder te vergoeden voor de nettokosten verbonden aan de verrichting van een aanvullende verplichte dienst. Deze uitlegging wordt ook bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van de bepaling.
- 79 Dienovereenkomstig stellen noch de algemene staatssteunregels, noch de artikelen 12 en 13 van de Universeledienstrichtlijn inzake vergoeding voor de geharmoniseerde universele diensten een onvoorwaardelijke eis betreffende de verstrekking van volledige vergoeding. Er zijn geen juridische aspecten die erop wijzen dat er op het niet-geharmoniseerde gebied van aanvullende verplichte diensten strengere eisen moeten gelden voor de vaststelling van vergoeding door de lidstaten dan voor de universele diensten op andere gebieden volgens de algemene staatssteunregels en voor de met de universeledienstrichtlijn geharmoniseerde universele diensten.
- 80 Uit het VWEU volgt dat het de lidstaten in beginsel vrij staat om te beslissen of en in welke omvang zij vergoeding willen verstrekken voor de levering van diensten

van algemeen economisch belang. De lidstaten kunnen er onder andere voor kiezen, een onderneming die een dienst van algemeen economisch belang levert te verplichten, de kosten die hieraan verbonden zijn (gedeeltelijk) te financieren met inkomsten uit andere activiteiten. Niets belet dus om inkomsten uit een universeledienstverplichting aan te wenden als verliesfinanciering voor een andere universeledienstverplichting, op voorwaarde dat voor het overige de regels voor het verstrekken van vergoeding voor universele diensten van algemene economisch belang worden geëerbiedigd. Een eventuele beperking van de ruime bevoegdheden van de lidstaten op dit gebied moet daarom eng worden uitgelegd.

- 81 Vergoeding voor universele diensten van algemeen economisch belang doet de vraag rijzen of sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en de lidstaten zouden als gevolg hiervan onderworpen zijn aan de stand still-verplichting van artikel 108, lid 3, VWEU.
- 82 Uit de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie² en uit het besluit 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 ondernemingen³, blijkt dat de lidstaten niet verplicht zijn om ondernemingen die worden belast met het uitvoeren van universele diensten van algemeen economisch belang volledige vergoeding te verstrekken. Zie in het bijzonder artikel 5, lid 4, van genoemd besluit.
- 83 Er moet een duidelijke grondslag bestaan om van de lidstaten altijd de verstrekking van staatssteun in de vorm van onbeperkte vergoeding voor kosten van aanvullende verplichte diensten te verlangen. In artikel 32 ontbreekt die duidelijke grondslag.
- 84 De toenmalige Deense regeling hield niet in dat de universeledienstaanbieder in het algemeen vergoeding voor de aanvullende verplichte diensten geweigerd werd, indien de universeledienstaanbieder alleen maar winst verkreeg uit de universele dienst die valt onder hoofdstuk II van de richtlijn. De universeledienstaanbieder moest afzonderlijke boekhoudingen van de afzonderlijke universele diensten en de aanvullende verplichte diensten bijhouden. In de kosten voor de afzonderlijke diensten werd een redelijk rendement voor het geïnvesteerde kapitaal meeberekend. Hierna werd eventuele winst (bovenop de kosten inclusief een redelijk rendement) aangewend voor de dekking van een eventueel verlies door de aanvullende verplichte diensten (inclusief een redelijk rendement), vóór eventuele staatssteun. De universeledienstaanbieder kreeg daarmee alle kosten gedekt, daaronder begrepen een redelijke winst zowel voor de door de richtlijn omvatte universele dienst als voor de aanvullende verplichte

diensten. Dit waarborgt ook dat de regeling niet in strijd is met de artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

- 85 De verwijzing door TDC' naar de berekeningsmethode in bijlage IV bij de Universeledienstrichtlijn is niet relevant voor de vergoeding volgens artikel 32 van de universeledienstrichtlijn, omdat bijlage IV alleen de regeling voor kostendekking of gezamenlijke financiering overeenkomstig de artikelen 12 en 13 van de richtlijn betreft.
- 86 De berekening van de nettokosten van onder hoofdstuk II van de universeledienstrichtlijn vallende universele diensten is bovendien niet van betekenis voor de vraag in hoeverre de lidstaten een regeling kunnen invoeren volgens welke de universeledienstaanbieders alleen recht hebben op vergoeding van eventueel verlies uit aanvullende verplichte diensten voor zover eventuele winst van de onderneming (bovenop de kosten inclusief een redelijk rendement) uit levering van andere universele diensten, waaronder diensten die vallen onder hoofdstuk II van de Universeledienstrichtlijn, het verlies uit de aanvullende verplichte diensten niet compenseert.
- 87 Hoe dan ook kan artikel 32 van de Universeledienstrichtlijn de lidstaten alleen verplichten, vergoeding voor de nettokosten verbonden aan het leveren van aanvullende verplichte diensten te betalen indien de kosten een „onredelijke last” vormen(het in artikel 13 van de universeledienstrichtlijn vastgelegde beginsel).
- 88 De Deense regeling bracht juist tot uitdrukking dat er alleen vergoeding verstrekt kon worden voor zover de kosten een onredelijke last voor TDC vormden.
- 89 Het algemene beginsel van de universeledienstrichtlijn inzake zo min mogelijk concurrentievervalsing heeft geen zelfstandige betekenis voor de vraag in hoeverre TDC recht heeft op verliesdekking voor aanvullende verplichte diensten volgens artikel 32 van de universeledienstrichtlijn.
- 90 De relevante bepalingen van de universeledienstrichtlijn inzake verliesdekking, daaronder begrepen bijlage IV bij deze richtlijn, voldoen niet aan de door het Hof van Justitie van de EU gestelde eisen om rechtstreekse werking toegeschreven te kunnen krijgen.
- 91 De universeledienstrichtlijn biedt ten eerste zelf niet de nodige grondslag voor de gewenste verliesdekking. Ten tweede bevatten de bepalingen waarop TDC zich beroept in ieder geval geen voldoende duidelijke, nauwkeurige of onvoorwaardelijke regels voor de berekening van de vergoeding. In de Universeledienstrichtlijn is bijvoorbeeld niet vastgelegd wat een rechtstreeks recht op vergoeding in voorkomend geval zou omvatten, omdat artikel 32 van de richtlijn dit niet afzonderlijk regelt. Voor zover artikel 13 voor de uitlegging van artikel 32 in de beschouwing wordt betrokken wordt opgemerkt dat in artikel 13 een duidelijk discretionair aspect besloten ligt voor zover is bepaald dat er slechts

vergoeding voor de nettokosten verstrekt moet worden voor zover er sprake is van een „onredelijke last”.

- 92 TDC kan niet onder verwijzing naar de richtlijn eisen dat de staat het verlies bij de universeledienstverplichting op Groenland dekt, ook als artikel 32 moet worden uitgelegd zoals aangevoerd door TDC. Groenland is geen lid van de EU. De universeledienstrichtlijn geldt niet op Groenland en kan geen toepassing vinden op activiteiten die op Groenland worden uitgevoerd. Dat is ook het geval wanneer de uitvaardiging van de regels voor de activiteiten en de administratie in de praktijk nog niet worden uitgevoerd door het zelfbestuur, maar door de Deense autoriteiten namens het zelfbestuur. Indien artikel 32 wordt toegepast op TDC's activiteiten op Groenland, dan zal het extraterritoriale werking krijgen.
- 93 Het deel van TDC's eventuele verlies dat verband houdt met activiteiten op Groenland, wordt daarom niet beheerst door de universeledienstrichtlijn. Het maakt geen verschil dat TDC geen andere werkzaamheden in Groenland verricht dan de uitvoering van de opdrachten in verband met de universeledienstverplichting en dat TDC de praktische uitvoering van de opdracht heeft overgelaten aan Tele Greenland. TDC draagt nog steeds de overkoepelende vakkundige verantwoordelijkheid, de systeemverantwoordelijkheid voor de diensten en de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. Het feit dat TDC op zichzelf gezien verlies lijdt door de activiteiten op Groenland, betekent niet dat de veiligheidsdiensten op Groenland effect sorteren op EU-gebied. De vraag of TDC eventueel recht heeft op vergoeding voor de uitvoering van veiligheidsdiensten op Groenland moet daarom uitsluitend naar nationaal recht worden beoordeeld.
- 94 De aanvraagtermijn in § 30, lid 2 van het universeledienstbesluit is niet in strijd met het loyaliteits-, het equivalentie- en het effectiviteitsbeginsel van het Unierecht. Het gaat om een algemene aanvraagtermijn, die geldt voor alle universeledienstaanbieders. De termijn is niet ingevoerd om TDC's aanvraag te verhinderen, maar op grond van een reeks zakelijke overwegingen, onder meer om een voortdurend toezicht op de kosten van universeledienstopdrachten te verzekeren en om te waarborgen dat universeledienstopdrachten snel opnieuw kunnen worden gegund indien de kosten te hoog zijn.
- 95 De termijn geldt zonder onderscheid voor op nationaal recht of op unierecht gebaseerde aanspraken op verliescompensatie. De nationale autoriteiten waren naar nationaal recht niet gerechtigd of verplicht dispensatie te verlenen voor de termijn of deze buiten toepassing te laten, noch voor op nationaal recht, noch voor op unierecht gebaseerde aanspraken. Dispensatie zou het doel dat de wetgever met het invoeren van de termijn heeft willen bereiken in gevaar brengen.
- 96 De termijn van drie maanden is bovendien redelijk. TDC was reeds bij de invoering van de termijn volledig op de hoogte van haar beweerde aanspraken op vergoeding, daaronder begrepen de op haar uitlegging van de universeledienstrichtlijn gebaseerde aanspraken. TDC had de nu geldend

gemaakte aanspraken op vergoeding probleemloos binnen de termijn kunnen. TDC heeft ervoor gekozen haar aanvragen niet binnen de termijn in te dienen, ook al was zij volledig op de hoogte van de termijn. Het was voor TDC niet onmogelijk of buitensporig moeilijk om vergoeding aan te vragen en aan te voeren dat de aanvraag rechtstreeks op de universeledienstrichtlijn gebaseerd kon worden. Het is irrelevant dat het nationale recht niet binnen de termijn in overeenstemming met het Unierecht gebracht is (arrest van het Hof van Justitie Steenhorst-Neerings, C-338/91, EU:C:1993:857, punt 24, Johnson, C-410/92, EU:C:1994:401, punt 30, Alonso-Peréz, C-394/93, EU:C:1995:400, punt 30, arrest Barth, C-542/08, EU:C:2010:193, punten 33-36).

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Het Østre Landsret is van oordeel dat een standpunt over de uitlegging van onder andere artikel 32 van de universeledienstrichtlijn en van de Unierechtelijke beginselen van loyale samenwerking, equivalentie en effectiviteit noodzakelijk is in deze zaak uitspraak te kunnen doen.