Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

3. maj 2022 *

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – begrebet »ret« – strukturelle og funktionelle kriterier – udøvelse af judicielle eller administrative funktioner – direktiv 2012/34/EU – artikel 55 og 56 – et enkelt nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren – uafhængig branchekontrolmyndighed – beføjelse til at handle ex officio – sanktionsbeføjelse – afgørelser, der kan gøres til genstand for domstolsprøvelse – afvisning af anmodningen om præjudiciel afgørelse«

I sag C-453/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (myndighed med ansvar for adgang til transportinfrastruktur, Den Tjekkiske Republik) ved afgørelse af 23. september 2020, indgået til Domstolen samme dag, i sagen

CityRail a.s.

mod

Správa železnic, státní organizace,

procesdeltager:

ČD Cargo, a.s.,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe og S. Rodin samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot (refererende dommer), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: tjekkisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– CityRail a.s. ved J. Hruška,

– Správa železnic, státní organizace ved J. Svoboda,

– ČD Cargo, a.s., ved T. Tóth og Z. Škvařil,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

– den spanske regering ved L. Aguilera Ruiz, som befuldmægtiget,

– den nederlandske regering først ved M.K. Bulterman og M. Noort, som befuldmægtigede, derefter ved M.K. Bulterman, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen først ved J. Hradil og C. Vrignon, som befuldmægtigede, derefter ved J. Hradil, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. december 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 288 TEUF og af artikel 3, 27 og 31 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (EUT 2012, L 343, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2370 af 14. december 2016 (EUT 2016, L 352, s. 1) (herefter »direktiv 2012/34«), samt af bilag I, II og IV hertil.

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem CityRail a.s., en jernbanevirksomhed, og Správa železnic, státní organizace (herefter »Správa železnic«), forvalter af jernbaneinfrastruktur i Den Tjekkiske Republik, vedrørende de betingelser, som Správa železnic har fastsat for adgang til nettet og visse tilhørende anlæg.

Retsforskrifter

EU-retten

3 76. betragtning til direktiv 2012/34 lyder således:

»For at sikre en effektiv forvaltning og en rimelig og ikke-diskriminerende anvendelse af jernbaneinfrastrukturen er det påkrævet, at der oprettes et tilsynsorgan, der tilser, at bestemmelserne i dette direktiv overholdes, og fungerer som klageinstans, uden at dette berører muligheden for at foretage en retlig prøvelse. Et sådant tilsynsorgan bør kunne håndhæve sine anmodninger om oplysninger og sine afgørelser ved hjælp af passende sanktioner.«

4 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »jernbanevirksomhed«: enhver offentlig eller privat virksomhed med licens i henhold til dette direktiv, hvis hovedaktivitet består i godstransport og/eller passagertransport med jernbane […]

2) »infrastrukturforvalter«: ethvert organ eller enhver virksomhed, der er ansvarlig for drift, vedligeholdelse og fornyelse af jernbaneinfrastruktur på et net såvel som for deltagelse i udviklingen heraf […]

[…]

3) »jernbaneinfrastruktur«: elementerne i bilag I

[…]

11) »servicefacilitet«: anlæg, herunder grunde, bygninger og udstyr, som er særligt indrettet, helt eller delvis, med henblik på levering af en eller flere af de ydelser, der er omhandlet i bilag II, punkt 2-4

[…]

19) »ansøger«: jernbanevirksomhed […] som har en almennyttig eller forretningsmæssig interesse i at købe infrastrukturkapacitet

[…]

26) »netvejledning«: den vejledning, der indeholder en detaljeret redegørelse for almindelige regler, tidsfrister, procedurer og kriterier for afgifts- og kapacitetstildelingsordningerne, herunder alle andre oplysninger, der er nødvendige for at kunne ansøge om infrastrukturkapacitet

[…]«

5 Direktivets artikel 55 med overskriften »Tilsynsorgan« bestemmer følgende i stk. 1:

»Hver medlemsstat opretter et enkelt nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren. Dette organ skal være en særskilt myndighed, som organisatorisk, funktionelt, hierarkisk og med hensyn til beslutningstagning er retligt adskilt fra og uafhængigt af enhver anden offentlig eller privat enhed, jf. dog stk. 2. Det skal også med hensyn til organisation, finansieringsbeslutninger, retlig struktur og beslutningstagning være uafhængigt af enhver infrastrukturforvalter, ethvert afgiftsorgan og tildelingsorgan og enhver ansøger. Det skal desuden være funktionelt uafhængigt af enhver kompetent myndighed, der tager sig af tildelingen af en kontrakt om offentlig tjeneste.«

6 Artikel 56 i direktiv 2012/34, der har overskriften »Tilsynsorganets funktioner«, fastsætter:

»1. Med forbehold af artikel 46, stk. 6, har en ansøger ret til at indgive klage til tilsynsorganet, hvis han mener at være blevet uretfærdigt behandlet, udsat for forskelsbehandling eller på anden måde krænket, især ved en afgørelse truffet af infrastrukturforvalteren eller, hvis det er relevant, jernbanevirksomheden eller operatøren af en servicefacilitet vedrørende:

a) den foreløbige og endelige udgave af netvejledningen

[…]

j) overensstemmelse med kravene, herunder krav vedrørende interessekonflikter, i artikel 2, stk. 13, og artikel 7, 7a, 7b, 7c og 7d.

2. Med forbehold af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser […] har tilsynsorganet beføjelse til at overvåge konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelser, herunder navnlig markedet for højhastighedspassagertransport, og infrastrukturforvalteres aktiviteter i forbindelse med stk. 1, litra a)-j). Tilsynsorganet skal navnlig føre tilsyn med overholdelse af stk. 1, litra a)-j), på eget initiativ med henblik på at undgå forskelsbehandling af ansøgerne. Det kontrollerer især, om netvejledningen indeholder diskriminerende bestemmelser eller giver infrastrukturforvalteren skønsbeføjelser, som kan anvendes til at forskelsbehandle ansøger.

[…]

6. Tilsynsorganet sikrer, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med kapitel IV, afdeling 2, og ikke indebærer forskelsbehandling. Forhandlinger mellem ansøgere og en infrastrukturforvalter om niveauet for infrastrukturafgifter er kun tilladt, hvis de foregår under overvågning af tilsynsorganet. Tilsynsorganet griber ind, hvis forhandlingerne kan forventes at stride mod dette kapitel.

[…]

8. Tilsynsorganet er beføjet til at forlange relevante oplysninger fra infrastrukturforvalteren, ansøgere og alle involverede tredjeparter i den pågældende medlemsstat.

[…] Tilsynsorganet skal kunne håndhæve sådanne anmodninger med passende sanktioner, herunder bøder. […]

9. Tilsynsorganet behandler alle klager og anmoder i givet fald om relevante oplysninger og tager initiativ til høring af alle relevante parter senest en måned efter modtagelse af klagen. Det behandler alle klager, træffer de fornødne foranstaltninger og informerer de relevante parter om sin begrundede afgørelse […]. Med forbehold af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at sikre konkurrencen […] træffer tilsynsorganet, hvor det er nødvendigt, på eget initiativ afgørelse om passende foranstaltninger med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridning og alle andre former for uønsket udvikling på disse markeder, navnlig med hensyn til stk. 1, litra a)-j).

En afgørelse truffet af tilsynsorganet er bindende for alle de af afgørelsen omfattede parter og er ikke underlagt kontrol fra en anden administrativ instans' side. Tilsynsorganet skal kunne håndhæve sine afgørelser med passende sanktioner, herunder bøder.

[…]

10. Medlemsstaterne sikrer, at afgørelser truffet af tilsynsorganet kan prøves ved en domstol. Klager kan have opsættende virkning for tilsynsorganets afgørelse, hvis den umiddelbare virkning af tilsynsorganets afgørelse vil kunne påføre den klagende part uoprettelig eller tydeligt urimelig skade. Denne bestemmelse berører ikke de beføjelser, som den domstol, der behandler klagen, har i medfør af forfatningsretlige bestemmelser, hvor det er relevant.

[…]«

Tjekkisk ret

7 § 2, nr. 15, i du zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (lov nr. 2/1969 om organisation af ministerier og andre centrale myndigheder i [Den Tjekkiske Republiks] centraladministration) har følgende ordlyd:

»I Den Tjekkiske Republik består statsadministrationens centrale myndigheder af følgende: […] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře [(myndighed med ansvar for adgang til transportinfrastruktur)].«

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (myndighed med ansvar for adgang til transportinfrastruktur, Den Tjekkiske Republik, herefter »myndigheden«) blev oprettet ved zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (lov nr. 320/2016 om myndigheden med ansvar for adgang til transportinfrastruktur, herefter »lov om myndigheden«).

9 Det fremgår af § 3, stk. 2, i lov om myndigheden, at »myndigheden i forbindelse med udøvelsen af sine kompetencer er uafhængig og handler upartisk og kun er underlagt love og andre retsregler«.

10 Denne lovs § 4 fastsætter betingelserne for udnævnelse af myndighedens formand i form af et mandat med mulighed for forlængelse på seks år, en ordning om uforenelighed samt de betingelser, hvorunder udnævnelsen kan tilbagekaldes.

11 §§ 71-75, 77, 80, 81 og 85 i zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (lov nr. 234/2014 om offentligt ansatte) indeholder forskellige bestemmelser, der finder anvendelse på myndighedens ansatte, der skal sikre deres upartiskhed. I henhold til denne lovs § 11, stk. 5, er disse ansatte ikke underlagt de vedtægtsbestemmelser, der er vedtaget af den viceminister, som har de offentligt ansatte under sit ansvarsområde.

12 Myndigheden træffer bindende afgørelser i medfør af zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (lov nr. 266/1994 om jernbaner og kabelbaner, herefter »jernbaneloven«) og i medfør af de almindelige regler om administrative procedurer, der følger af zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (lov nr. 500/2004 om forvaltningsproceduren, herefter »lov om forvaltningsproceduren«).

13 § 67, stk. 1, i lov om forvaltningsproceduren bestemmer:

»Ved afgørelse fastsætter, ændrer eller annullerer den administrative myndighed i en given sag den ved navns nævnelse udpegede persons rettigheder eller forpligtelser eller erklærer i en given sag, at en sådan person har eller ikke har rettigheder eller forpligtelser, eller træffer i de tilfælde, der er fastsat ved lov, afgørelse om proceduremæssige spørgsmål.«

14 I henhold til denne lovs § 73, stk. 2, er »den endelige afgørelse bindende for parterne og for alle administrative myndigheder«.

15 Nævnte lovs §§ 152 og 153 regulerer klageproceduren over myndighedens afgørelser for myndighedens formand.

16 Som det fremgår af et svar fra myndigheden på en anmodning om oplysninger fra Domstolen, har myndigheden i medfør af jernbanelovens §§ 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g og 58 kompetence til at:

– godkende et udkast til en plan om begrænsning af driften af de nationale, regionale spor og sportilslutninger som er offentligt tilgængelige (§ 23c)

– træffe afgørelse om indgåelse af en tjenesteydelseskontrakt (§ 23d)

– træffe en afgørelse, der vedrører trusler mod den økonomiske ligevægt i forbindelse med jernbanetransport, der drives på grundlag af en offentlig tjenesteydelseskontrakt (§ 34d)

– træffe en afgørelse om, hvorvidt jernbaneerklæringen er i overensstemmelse med loven (§ 34e)

– træffe afgørelse om, hvorvidt proceduren for kapacitetstildeling (herunder rammeaftalerne) er i overensstemmelse med loven (§ 34f)

– undersøge, om en kontrakt om drift af togtjenesten er i overensstemmelse med loven (§ 34g), og

– afhjælpe manglerne ved statens tilsyn (§ 58).

17 Når myndigheden træffer afgørelse i henhold til jernbanelovens §§ 34e, 34f og 34g, kan den træffe afgørelse efter anmodning eller ex officio. I de tilfælde, der er omhandlet i denne lovs §§ 23c, 23d og 34d, kan myndigheden derimod kun træffe afgørelse efter anmodning. I de procedurer, der er omhandlet i nævnte lovs § 58, træffer myndigheden udelukkende afgørelse ex officio. Desuden kan alle ex officio-procedurer indledes på grundlag af en klage i henhold til § 42 i lov om forvaltningsproceduren.

18 Myndighedens afgørelser kan gøres til genstand for domstolsprøvelse. Det fremgår af de regler om kompetencefordeling, der bl.a. er indeholdt i femte del med overskriften »Proceduren i sager, der afgøres af en anden myndighed« i zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (lov nr. 99/1963 om den civile retspleje, herefter »den civile retsplejelov«), og af § 46 i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (lov nr. 150/2002 om administrativ retspleje, herefter »lov om administrativ retspleje«), at de sager, der efter deres art henhører under det privatretlige område, skal indbringes for de civile domstole, mens forvaltningsdomstolene træffer afgørelse i offentligretlige sager.

19 Den civile retsplejelovs § 250c, stk. 2, bestemmer, at de civile domstole giver myndigheden mulighed for »skriftligt at fremsætte sine bemærkninger til stævningen«.

20 I bl.a. de sager, der fører til vedtagelse af en afgørelse i henhold til jernbanelovens § 34e, stk. 1, anvender myndigheden foruden lov om forvaltningsproceduren zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (lov nr. 250/2016 vedrørende ansvar for overtrædelser og dertil knyttede procedurer). I henhold til denne lovs § 78, stk. 1, »er [myndigheden] forpligtet til at indlede sager vedrørende enhver overtrædelse, som myndigheden opdager, og den handler ex officio«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Správa železnic er et offentligt organ, der er oprettet ved lov. I sin egenskab af infrastrukturforvalter og operatør af servicefaciliteter varetager dette organ driften af et jernbanenet og de tilhørende servicefaciliteter i Den Tjekkiske Republik.

22 Správa železnic har udarbejdet og offentliggjort et netvejledning som omhandlet i artikel 3, nr. 26), i direktiv 2012/34, hvori navnlig redegøres for betingelserne for adgang til visse anlæg fra den 1. april 2020.

23 CityRail, som er en jernbanevirksomhed, anfægtede i henhold til jernbanelovens § 34e disse betingelser for myndigheden i dens egenskab af nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren med den begrundelse, at de var i strid med reglerne i direktiv 2012/34.

24 Myndigheden er i tvivl om, hvorvidt disse betingelser er i overensstemmelse med direktiv 2012/34, og om betingelserne i de national bestemmelser, der finder anvendelse i hovedsagen, er i overensstemmelse med samme direktiv.

25 Myndigheden er for det første i tvivl med hensyn til kvalifikationen af på- og aflæsningsstederne, herunder de tilhørende spor, som servicefaciliteter som omhandlet i artikel 3, nr. 11), i direktiv 2012/34. Ifølge myndigheden skal disse steder derimod anses for at henhøre under jernbaneinfrastrukturen som omhandlet i nævnte direktivs artikel 3, nr. 3). For det andet er det myndighedens opfattelse, at samme direktiv kan være til hinder for, at en infrastrukturforvalter eller en operatør af servicefaciliteter til enhver tid kan ændre afgifterne for brug af jernbaneinfrastrukturen eller servicefaciliteterne. For det tredje opstår spørgsmålet, om jernbanevirksomhederne kan påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 2012/34 over for Správa železnic. For det fjerde ønsker myndigheden oplyst, om de betingelser for adgang, der fremgår af netvejledningen udarbejdet af Správa železnic, kan kvalificeres som diskriminerende, for så vidt som de er i strid med kravene i dette direktiv.

26 Under disse omstændigheder har myndigheden udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal på- og aflæsningsstedet med henblik på godstransport sammen med de tilhørende spor anses for at udgøre en del af jernbaneinfrastrukturen i henhold til artikel 3, nr. 3), i direktiv 2012/34?

2) Kan infrastrukturforvalteren til enhver tid i henhold til direktiv 2012/34 ændre prisen for brug af jernbaneinfrastruktur eller servicefaciliteter til skade for jernbaneoperatører?

3) Er direktiv 2012/34 bindende for Správa železnic […] i henhold til artikel 288 TEUF?

4) Kan reglerne i netvejledningen anses for diskriminerende, hvis de er i strid med de bestemmelser i EU-retten, som [Správa železnic] skal overholde?«

Spørgsmålet, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

27 Myndigheden har i sin anmodning om præjudiciel afgørelse og i sine svar på Domstolens anmodning om oplysninger af 26. oktober 2020 redegjort for grundene til, at den er af den opfattelse, at den har karakter af en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

28 Den har i denne forbindelse henvist til dom af 22. november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), hvoraf det fremgår, at tilsynsorganet i den østrigske jernbanesektor, Schienen-Control Kommission (jernbanekontrolkommission, Østrig), skal kvalificeres som en »ret« som omhandlet i denne bestemmelse. Eftersom de nationale tilsynsorganers uafhængighed følger direkte af artikel 55 i direktiv 2012/34, kræver princippet om ligebehandling af medlemsstaterne og princippet om forbud mod forskelsbehandling, at Domstolen anerkender, at myndigheden har samme status.

29 Myndigheden har desuden anført, at det følger af Domstolens praksis, som bl.a. illustreres ved dom af 22. november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), at der med henblik på at afgøre, om et organ har karakter af en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, skal tages hensyn til en hel række forhold, såsom om det pågældende organ er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og om det er uafhængigt.

30 Henset til disse kriterier har myndigheden anført, at den er blevet oprettet af den nationale lovgiver som central administrativ myndighed. Det følger også af loven om myndigheden, at denne er uafhængig i udøvelsen af sine kompetencer, at den handler upartisk, og at den kun er underlagt love og andre retsregler. Navnlig kontrolleres dens retsakter ikke af andre myndigheder, der henhører under den udøvende magt.

31 Myndighedens formands uafhængighed er ligeledes sikret. Loven om myndigheden bestemmer navnlig, at udnævnelsen af myndighedens formand kun kan tilbagekaldes af regeringen på visse specifikke betingelser, som er opregnet i denne lov, og at vedkommende har ret til at klage over tilbagekaldelsesafgørelserne.

32 Eftersom grundene til, at tilbagekaldelsen af udnævnelsen af myndighedens formand er fastsat ved lov, kan situationen for myndighedens formand ikke sammenlignes med situationen for formanden for Úřad průmyslového vlastnictví (kontoret for industriel ejendomsret, Den Tjekkiske Republik), hvis uafhængighed Domstolen rejste tvivl om i kendelse af 14. november 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). I modsætning til det sidstnævnte organs ansatte er myndighedens ansatte desuden ikke underlagt de ansættelsesretlige bestemmelser, der er vedtaget af viceministeren med ansvar for personalesager.

33 Hvad angår afviklingen af proceduren for myndigheden er denne reguleret ved lov om forvaltningsproceduren, hvilket sikrer, at parterne overholder kontradiktionsprincippet.

34 Når myndigheden træffer afgørelse i henhold til jernbanelovens §§ 34e, 34f og 34g, sker dette efter anmodning eller ex officio. I de tilfælde, der er omhandlet i jernbanelovens §§ 23c, 23d og 34d, kan procedurerne dog kun indledes efter anmodning.

35 Desuden har myndigheden beføjelse til på eget initiativ at efterforske og forfølge overtrædelser af den relevante lovgivning inden for rammerne af en særlig procedure, der giver den mulighed for at pålægge bøder. De uregelmæssigheder, som den afdækker under en administrativ procedure, kan give anledning til en overtrædelsesprocedure.

36 Myndighedens afgørelser skal tage hensyn til den offentlige interesse og er bindende.

37 I henhold til lov om forvaltningsproceduren kan disse afgørelser genoptages under en klageprocedure. Når der indgives en sådan klage, tilkommer det myndighedens formand at træffe afgørelse herom.

38 I henhold til artikel 56, stk. 10, i direktiv 2012/34 kan myndighedens afgørelser gøres til genstand for domstolsprøvelse. På grundlag af arten af den procedure, der er iværksat for den, anlægges sag enten ved forvaltningsdomstolene eller ved de civile domstole.

39 Hvad angår proceduren for legalitetskontrol af netvejledningen, som er en del af en »jernbaneerklæring«, har myndigheden anført, at der er tale om den procedure, der er omhandlet i jernbanelovens § 34e. Den kan indledes ex officio eller, som det var tilfældet i den foreliggende sag, efter anmodning fra en af parterne. Den afgørelse, der skal træffes, kan indbringes for de nationale civile domstole, hvis afgørelser i overensstemmelse med de civile retsplejeregler og i modsætning til afgørelser truffet af forvaltningsdomstolene træder i stedet for myndighedens afgørelser. I det tilfælde, at myndigheden opdager uregelmæssigheder under sin undersøgelse, kan den desuden indlede en procedure om konstatering af en overtrædelse.

40 Den tjekkiske og den spanske regering samt Europa-Kommissionen har i deres skriftlige indlæg gjort gældende, at myndigheden ikke er en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, der kan forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse. De har navnlig gjort gældende dels, at myndigheden ikke kan sammenlignes med den østrigske jernbanekontrolkommission, således at Domstolens betragtninger vedrørende dette organ i dom af 22. november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), ikke kan overføres på myndighedens situation, dels, at myndigheden udøver funktioner af administrativ karakter.

41 Det følger af fast retspraksis, at Domstolen ved bedømmelsen af, om det pågældende organ, der forelægger en sag, er en »ret« i henhold til artikel 267 TEUF – et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af EU-retten – tager en hel række forhold i betragtning, herunder bl.a., om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt (jf. i denne retning dom af 30.6.1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, s. 395, og af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

42 Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis, at de nationale retter kun kan forelægge spørgsmål for Domstolen, hvis der verserer en tvist for dem, og de skal træffe afgørelse i en sag, der skal afsluttes med en retsafgørelse (kendelse af 26.11.1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, præmis 21, samt dom af 31.1.2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, præmis 39, og af 6.10.2021, W.Ż. (Øverste domstols afdeling for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

43 Afgørelsen af, om et organ har ret til at forelægge spørgsmål for Domstolen, træffes således på grundlag af såvel strukturelle som funktionelle kriterier. I denne forbindelse bemærkes, at et nationalt organ kan være en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, når det udøver judicielle funktioner, hvorimod dette ikke er tilfældet, når det udøver andre funktioner, bl.a. af administrativ karakter (kendelse af 26.11.1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, præmis 22, og dom af 31.1.2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, præmis 40).

44 Heraf følger, at det for at afgøre, om et nationalt organ, som ifølge lovgivningen er tillagt forskellige funktioner, må kvalificeres som en »ret« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 267 TEUF, er nødvendigt at undersøge den særlige karakter af de funktioner, det udøver, i den specielle lovgivningsmæssige sammenhæng, hvori det forelægger spørgsmål for Domstolen (kendelse af 26.11.1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, præmis 23, og dom af 31.1.2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, præmis 41).

45 Denne undersøgelse har en særlig betydning, når der er tale om administrative myndigheder, hvis uafhængighed er en direkte følge af de krav, der følger af EU-retten, som tillægger dem kompetence til sektorkontrol og markedsovervågning. Selv om disse myndigheder kan opfylde de kriterier, der er opregnet i denne doms præmis 41, og som følger af dom af 30. juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), er de aktiviteter, der består i sektorkontrol og markedsovervågning, hovedsageligt af administrativ karakter (jf. analogt dom af 12.11.1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, præmis 15), for så vidt som de indebærer udøvelse af kompetencer, som er forskellige fra de kompetencer, som retsinstanser tillægges.

46 Myndigheden kan derfor ikke gøre gældende, at den, eftersom den opfylder de nævnte kriterier, navnlig kriteriet om uafhængighed, nødvendigvis skal kvalificeres som en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF. En sådan fortolkning af denne bestemmelse er i strid med Domstolens praksis, der er nævnt i denne doms præmis 42-44, hvoraf det fremgår, at et nationalt organ, selv om der ikke er tvivl om, at det er oprettet ved lov, har permanent karakter, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler og er uafhængigt, kun kan forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, hvis det inden for rammerne af den sag, der verserer for det, udøver funktioner af judiciel art.

47 I dom af 22. november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), som myndigheden har påberåbt sig, undersøgte Domstolen, der var forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse af den østrigske jernbanekontrolkommission, kun de kriterier, der følger af dommen af 30. juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), og undlod således at undersøge, om dette organ inden for rammerne af den procedure, der gav anledning til denne anmodning, udøvede funktioner af judiciel karakter.

48 I denne henseende udgør det pågældendes organs beføjelse til at indlede procedurer ex officio (jf. i denne retning dom af 31.1.2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, præmis 47, og kendelse af 14.11.2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, præmis 18) og beføjelsen til, ligeledes ex officio, at pålægge sanktioner på de områder, der henhører under dets kompetence (jf. i denne retning dom af 16.9.2020, Anesco m.fl., C-462/19, EU:C:2020:715, præmis 44), indicier for, at nævnte organ ikke udøver judicielle funktioner, men administrative funktioner.

49 Desuden er spørgsmålet om, hvorvidt den procedure, der har givet anledning til en anmodning om præjudiciel afgørelse, er blevet indledt på initiativ af en berørt person, ikke af afgørende betydning. Den omstændighed, at et organ kan indlede en given sag efter anmodning, selv om dette organ under alle omstændigheder ligeledes ex officio kan udøve den dertil knyttede kompetence, kan således ikke rejse tvivl om denne beføjelses administrative karakter.

50 Et organs rolle og plads i den nationale retsorden er ligeledes relevant for vurderingen af karakteren af dets funktioner.

51 Domstolen har således kvalificeret den aktivitet, der udøves af organer, som ikke har til opgave at kontrollere en afgørelses lovlighed, men at træffe afgørelse for første gang over en klage indgivet af en borger, dvs. afgørelser, som kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse, som »administrativ« (jf. i denne retning dom af 12.11.1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, præmis 16 og 18, kendelse af 24.3.2011, Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, præmis 22 og 23, kendelse af 14.11.2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, præmis 19 og 21, og dom af 16.9.2020, Anesco m.fl., C-462/19, EU:C:2020:715, præmis 49).

52 Desuden har Domstolen gentagne gange fastslået, at der ved begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF efter begrebets indhold kun kan forstås en myndighed, der er udenforstående i forhold til den myndighed, som har truffet den afgørelse, der er genstand for sagsanlægget (dom af 30.3.1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, præmis 15, af 30.5.2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, præmis 36, og af 16.9.2020, Anesco m.fl., C-462/19, EU:C:2020:715, præmis 37).

53 I det foreliggende tilfælde skal der i det væsentlige foretages en undersøgelse af karakteren af et tilsynsorgan, såsom myndigheden, og dettes funktion i det forvaltnings- og tilsynssystem i forbindelse med jernbaneaktiviteter, der er indført ved direktiv 2012/34. Dette direktivs artikel 55 og 56 foreskriver således, at der i alle medlemsstater skal findes nationale tilsynsorganer for jernbanesektoren, fastsætter kriterierne for deres organisation og fastlægger de kompetencer, som disse organer skal tillægges.

54 I denne henseende fremgår det af det nævnte direktivs artikel 55, stk. 1, at tilsynsorganet skal være en særskilt myndighed, som organisatorisk, funktionelt, hierarkisk og med hensyn til beslutningstagning er retligt adskilt fra og uafhængigt af enhver anden offentlig eller privat enhed.

55 Hvad angår dette organs kompetencer følger det af artikel 56, stk. 1, 2, 6 og 9, i direktiv 2012/34, at det ikke alene træffer afgørelse i klagesager, men også kan handle ex officio.

56 Hvad angår det sidstnævnte påhviler det organet at »overvåge konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelser« og i denne forbindelse at kontrollere de afgørelser, der træffes af aktørerne i jernbanesektoren, herunder i forhold til de forskellige faktorer, der er opregnet i artikel 56, stk. 1, i direktiv 2012/34. Desuden sikrer det nævnte organ navnlig, at infrastrukturafgifterne ikke er diskriminerende, og det griber ind i forhandlinger mellem »ansøgere« som omhandlet i dette direktivs artikel 3, nr. 19), dvs. navnlig mellem jernbanevirksomhederne og en infrastrukturforvalter vedrørende størrelsen af disse afgifter med henblik på at sikre, at de gældende regler overholdes. Den træffer endelig på eget initiativ passende foranstaltninger med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridning og alle andre former for uønsket udvikling på disse markeder.

57 Tilsynsorganets beføjelse til at overvåge anvendelsen af de regler, der er fastsat i dette direktiv, er således ikke betinget af, at der indgives en klage eller anlægges en sag, og den kan således udøves ex officio (dom af 9.9.2021, LatRailNet og Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, præmis 37).

58 I øvrigt skal tilsynsorganet med henblik på sin tilsynsvirksomhed i overensstemmelse med artikel 56, stk. 8, i direktiv 2012/34 have undersøgelsesbeføjelser med henblik på at indsamle alle nødvendige oplysninger. Organet kan knytte passende sanktioner til sine anmodninger om oplysninger.

59 I henhold til direktivets artikel 56, stk. 9, andet afsnit, kan dette organ ligeledes håndhæve sine afgørelser med passende sanktioner, herunder bøder.

60 Det følger således af artikel 55 og 56 i direktiv 2012/34, sammenholdt med 76. betragtning hertil, at en effektiv forvaltning og en rimelig og ikke-diskriminerende anvendelse af jernbaneinfrastrukturen, som er fastsat i dette direktiv, kræver, at der oprettes en myndighed, som både har til opgave på eget initiativ at føre tilsyn med aktørerne i jernbanesektorens anvendelse af de i direktivet fastsatte regler og at optræde som klageinstans.

61 Denne kumulation af funktioner indebærer, at når et tilsynsorgan, der er oprettet i henhold til artikel 55 i direktiv 2012/34, får forelagt en klage, berører denne omstændighed ikke organets kompetence til, om fornødent ex officio, at træffe passende foranstaltninger med henblik på at afhjælpe enhver overtrædelse af de gældende bestemmelser og, hvis det finder det nødvendigt, at håndhæve sine afgørelser med sanktioner, hvilket bekræfter den administrative art af dets funktioner.

62 Desuden bestemmer artikel 56, stk. 10, i direktiv 2012/34, at medlemsstaterne skal sikre, at afgørelser truffet af tilsynsorganet kan prøves ved en domstol, hvilket, som det er fremhævet i denne doms præmis 51, er et indicium for den administrative karakter af sådanne afgørelser (jf. i denne retning kendelse af 14.11.2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, præmis 19).

63 Det er i lyset af ovenstående betragtninger, at det derefter skal undersøges, om et tilsynsorgan, såsom myndigheden, på trods af den administrative karakter, som det i princippet har, i den specifikke sammenhæng med de funktioner, som det udøver inden for rammerne af hovedsagen, skal anses for en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

64 I denne henseende fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, og navnlig af de svar, som myndigheden har givet på Domstolens anmodning om oplysninger, der vedrører jernbaneloven og lov om forvaltningsproceduren, at myndigheden inden for rammerne af sine kompetencer, med undtagelse af de procedurer, der er fastsat i jernbanelovens §§ 23c, 23d og 34d, som kun kan gennemføres »efter anmodning«, træffer afgørelse såvel »efter anmodning« fra en ansøger som ex officio. Det fremgår således udtrykkeligt af jernbanelovens § 34e, stk. 1, at den procedure, som bestemmelsen omhandler, kan indledes ex officio eller »efter anmodning« fra en ansøger.

65 Genstanden for hovedsagen, som er anlagt af en ansøger, CityRail, på grundlag af denne § 34e, stk. 1, er at kontrollere, om en netvejledning, der indgår i en »jernbaneerklæring«, er forenelig med nævnte lov. Denne bestemmelse udgør ifølge myndigheden gennemførelsen af artikel 56,

stk. 1, litra a), i direktiv 2012/34. Det er inden for rammerne af denne procedure, at myndigheden skal tage stilling til betingelserne for adgang til visse anlæg, der drives af Správa železnic, hvilke betingelser fremgår af den i hovedsagen omhandlede netvejledning.

66 Ifølge de oplysninger, som myndigheden har fremlagt, følger det af § 78, stk. 1, i lov nr. 250/2016 om ansvar for overtrædelser og dertil knyttede procedurer, at myndigheden på eget initiativ forfølger de uregelmæssigheder, som den afdækker under en administrativ procedure som den, der er omhandlet i jernbanelovens § 34e. I givet fald indleder den en særskilt procedure om konstatering af en overtrædelse.

67 Som anført i denne doms præmis 48 og 49 er myndighedens beføjelse til, ligeledes ex officio, at indlede den sag, der har givet anledning til den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, ligesom dens beføjelse til på eget initiativ at forfølge uregelmæssigheder, som afdækkes under denne procedure, imidlertid særligt relevante indicier, der kan støtte konstateringen af, at dette organ i hovedsagen ikke udøver judicielle, men administrative funktioner.

68 Det fremgår endvidere af de oplysninger, som myndigheden har fremlagt, at dens afgørelser kan gøres til genstand for domstolsprøvelse. Når forvaltningsdomstolene i overensstemmelse med de regler om kompetencefordeling, der fremgår af de civile og de administrative retsplejeregler, har kompetence til at behandle en sag anlagt til prøvelse af en afgørelse truffet af myndigheden, har sidstnævnte status som sagsøgt. Det fremgår i øvrigt af den civile retsplejelovs § 250c, stk. 2, at myndigheden for de civile domstole, som ifølge myndigheden bl.a. har kompetence til at påkende søgsmål til prøvelse af afgørelser, der træffes inden for rammerne af den procedure, der er omhandlet i jernbanelovens § 34e, har ret til at afgive indlæg uden at være part i sagen.

69 En sådan deltagelse fra myndighedens side i en retssag, hvor dens egen afgørelse anfægtes, udgør et indicium for, at myndigheden, da den vedtog nævnte afgørelse, ikke var udenforstående i forhold til de interesser, som stod over for hinanden som omhandlet i denne doms præmis 52 (jf. i denne retning dom af 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.5.2016, MT Højgaard og Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, præmis 25).

70 Ovenstående analyse berører ikke den omstændighed, at i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 43, kan et organ, der både udøver funktioner af administrativ karakter og af judiciel karakter, og som opfylder de i denne doms præmis 41 nævnte strukturelle kriterier, anses for en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, når de funktioner af judiciel karakter, som organet udøver, objektivt og strengt adskilles fra dets funktioner af administrativ karakter. Dette er navnlig tilfældet, når visse sager kun kan indledes ved dette organ efter klage og ikke ex officio, og dette organ ikke kan sagsøges i forbindelse med en retssag til prøvelse af de afgørelser, som organet træffer som afslutning på disse sager.

71 Henset til de i denne doms præmis 64-69 anførte forhold må det imidlertid fastslås, at myndigheden inden for rammerne af tvisten i hovedsagen udøver funktioner, der ikke er judicielle, men administrative. Den kan derfor ikke anses for at være en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, hvorfor den anmodning om præjudiciel afgørelse, som den har indgivet, ikke kan antages til realitetsbehandling.

Sagsomkostninger

72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for det forelæggende organ, tilkommer det dette at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (myndighed med ansvar for adgang til transportinfrastruktur, Den Tjekkiske Republik) afvises.

Underskrifter