ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

3 mei 2022*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Begrip ‚rechterlijke instantie' – Structurele en functionele criteria – Uitoefening van rechterlijke of administratieve taken – Richtlijn 2012/34/EU – Artikelen 55 en 56 – Enige nationale toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector – Onafhankelijke sectorale toezichthoudende autoriteit – Machtiging tot ambtshalve optreden – Sanctiebevoegdheid – Besluiten waartegen een voorziening in rechte kan worden ingesteld – Niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing"

In zaak C-453/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur, Tsjechië) bij beslissing van 23 september 2020, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

CityRail, a.s.

tegen

Správa železnic, státní organizace,

in tegenwoordigheid van:

ČD Cargo, a.s.,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe en S. Rodin, kamerpresidenten, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (rapporteur), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Tsjechisch.

gelet op de opmerkingen van:

– CityRail, a.s., vertegenwoordigd door J. Hruška,

– Správa železnic, státní organizace, vertegenwoordigd door J. Svoboda,

– ČD Cargo, a.s., vertegenwoordigd door T. Tóth en Z. Škvařil,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz als gemachtigde,

– de Nederlandse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en M. Noort als gemachtigden, vervolgens door M. K. Bulterman als gemachtigde,

– de Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Hradil en C. Vrignon als gemachtigden, vervolgens door J. Hradil als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 288 VWEU en van de artikelen 3, 27 en 31 van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB 2012, L 343, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 (PB 2016, L 352, blz. 1) (hierna: „richtlijn 2012/34”), en van de bijlagen I, II en IV erbij.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen CityRail, a.s., een spoorwegonderneming, en Správa železnic, státní organizace (hierna: „Správa železnic”), de beheerder van de spoorweginfrastructuur in Tsjechië, over de voorwaarden die Správa železnic heeft vastgesteld voor de toegang tot het net en bepaalde bijbehorende installaties.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 76 van richtlijn 2012/34 luidt als volgt:

„Ten behoeve van het efficiënte beheer en het eerlijke en niet-discriminerende gebruik van spoorweginfrastructuur, moet een toezichthoudende instantie worden ingesteld, die toeziet op de toepassing van de voorschriften van deze richtlijn en als beroepsinstantie optreedt, onverminderd de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Een dergelijke toezichthoudende instantie moet in staat zijn haar informatieverzoeken en besluiten af te dwingen door middel van passende sancties.”

4 Artikel 3 („Definities”) van die richtlijn luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚spoorwegonderneming’: iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig deze richtlijn en waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het verlenen van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of voor passagiers, […];

2) ‚infrastructuurbeheerder’: een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van spoorweginfrastructuur op een net, en voor de deelname aan de ontwikkeling ervan […];

[…]

3) ‚spoorweginfrastructuur’: de elementen vermeld in bijlage I;

[…]

11) ‚dienstvoorziening’: de installatie, inclusief terrein, gebouw en uitrusting, die in haar geheel of gedeeltelijk speciaal is ingericht voor het verrichten van een of meer diensten als bedoeld in bijlage II, punten 2 tot en met 4;

[…]

19) ‚aanvrager’: een spoorwegonderneming […] die om redenen van openbare dienst of om commerciële redenen belang [heeft] bij de verwerving van infrastructuurcapaciteit;

[…]

26) ‚netverklaring’: een gedetailleerde verklaring, waarin de algemene regels, termijnen, procedures en criteria voor de heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen zijn vastgelegd, met begrip van alle andere informatie die nodig is om de aanvragen van infrastructuurcapaciteit mogelijk te maken;

[…]”

5 Lid 1 van artikel 55 („Toezichthoudende instantie”), van deze richtlijn luidt als volgt:

„Elke lidstaat stelt een nationale toezichthoudende instantie in voor de spoorwegsector. Onverminderd lid 2, is deze instantie een afzonderlijke overheidsinstantie die organisatorisch, functioneel, hiërarchisch en wat de besluitvorming betreft, juridisch gescheiden en onafhankelijk is van elke andere publieke of privaatrechtelijke entiteit. Zij is tevens met betrekking tot haar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsvorm en besluitvorming onafhankelijk van de infrastructuurbeheerders, de heffingsinstanties, de capaciteittoewijzende instanties of de aanvragers. Voorts is zij voor haar werking onafhankelijk van alle bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de gunning van openbaredienstcontracten.”

6 Artikel 56 („Taken van de toezichthoudende instantie”) van die richtlijn luidt als volgt:

„1. Onverminderd artikel 46, lid 6, kan een aanvrager wanneer hij van mening is dat hij oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of op enigerlei andere wijze benadeeld is, zich tot de toezichthoudende instantie wenden, met name om beroep in te stellen tegen beslissingen van de infrastructuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming of de exploitant van een dienstvoorziening, ten aanzien van:

a) de voorlopige en de definitieve versie van de netverklaring;

[…]

j) naleving van de voorschriften, met inbegrip van die in verband met belangenconflicten, in artikel 2, lid 13, en in de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater en 7 quinquies.

2. Onverminderd de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteiten […], heeft de toezichthoudende instantie de bevoegdheid toezicht te houden op de concurrentiesituatie in de markt voor spoorwegdiensten, met name de markt voor hogesnelheidsvervoersdiensten, en de activiteiten van infrastructuurbeheerders in verband met lid 1, onder a) tot en met j). De toezichthoudende instantie controleert in het bijzonder op eigen initiatief de naleving van lid 1, onder a) tot en met j), met het oog op het voorkomen van discriminatie van aanvragers. Zij gaat met name na of de netverklaringen discriminerende bepalingen bevatten en of deze verklaringen beslissingsbevoegdheden voor de infrastructuurbeheerder scheppen die kunnen worden gebruikt om de aanvragers te discrimineren.

[…]

6. De toezichthoudende instantie ziet erop toe dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde heffingen in overeenstemming zijn met hoofdstuk IV, afdeling 2, en dat zij niet-discriminerend zijn. De onderhandelingen tussen de aanvragers en een infrastructuurbeheerder betreffende de hoogte van infrastructuurrechten worden slechts toegestaan wanneer zij onder toezicht van de toezichthoudende instantie plaatsvinden. De toezichthoudende instantie grijpt in indien het waarschijnlijk is dat de onderhandelingen in strijd zijn met de bepalingen van dit hoofdstuk.

[…]

8. De toezichthoudende instantie is bevoegd om nuttige informatie op te vragen bij de infrastructuurbeheerder, de aanvragers en elke belanghebbende derde partij in de betrokken lidstaat.

[…] De toezichthoudende instantie heeft het recht deze verzoeken af te dwingen met passende sancties, waaronder boeten. […]

9. De toezichthoudende instantie neemt klachten in behandeling en, naargelang het geval, vraagt relevante informatie op en treedt in overleg met alle betrokken partijen binnen een maand na ontvangst van de klacht. […] [Zij] beslist […] op elke klacht, neemt […] de nodige maatregelen om de situatie te verhelpen en stelt […] de betrokken partijen in kennis van haar met redenen omklede besluit. Onverminderd de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteiten […], kan de toezichthoudende instantie zo nodig uit eigen beweging passende maatregelen

nemen om discriminatie van aanvragers, marktverstoring en eventuele andere ongewenste marktontwikkelingen bij te sturen, met name met betrekking tot lid 1, onder a) tot en met j).

De besluiten van de toezichthoudende instantie zijn bindend voor alle betrokken partijen en zijn niet onderworpen aan toezicht door een andere bestuursrechtelijke instantie. De toezichthoudende instantie moet haar besluiten ten uitvoer kunnen leggen door middel van passende sancties, waaronder boeten.

[…]

10. De lidstaten waarborgen dat de besluiten van de toezichthoudende instantie voor rechterlijke toetsing openstaan. Een beroep tegen een besluit van de toezichthoudende instantie heeft slechts schorsende werking indien het besluit van de toezichthoudende instantie onmiddellijk tot gevolg heeft dat de insteller van het beroep onherstelbare of duidelijk buitensporige schade wordt toegebracht. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de constitutionele bevoegdheden van de rechterlijke instantie waarbij het beroep aanhangig is, indien van toepassing.

[…]”

Tsjechisch recht

7 § 2, punt 15, van zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (wet nr. 2/1969, betreffende de organisatie van de ministeries en andere centrale autoriteiten van de [Tsjechische Republiek]) bepaalt het volgende:

„De Tsjechische overheid […] beschikt over de volgende centrale autoriteiten: […] 15. de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur)”.

8 De Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur, Tsjechië; hierna: „UPDI”) is ingesteld bij zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (wet nr. 320/2016 inzake het UPDI; hierna: „wet op het UPDI”).

9 Krachtens § 3, lid 2, van deze wet is het UPDI bij de uitoefening van zijn bevoegdheden onafhankelijk, onpartijdig en uitsluitend onderworpen aan de wet en overige rechtsbepalingen.

10 § 4 van die wet stelt de voorwaarden vast voor de benoeming, in de vorm van een hernieuwbaar mandaat van zes jaar, van de voorzitter van het UPDI, een onverenigbaarheidsregeling en de omstandigheden waarin hij kan worden ontslagen.

11 De §§ 71 tot en met 75, 77, 80, 81 en 85 van zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (wet nr. 234/2014 inzake de openbare dienst) bevatten diverse bepalingen die op het personeel van het UPDI van toepassing zijn en hun onpartijdigheid moeten waarborgen. Krachtens § 11, lid 5, van deze wet is het personeel van het UPDI niet onderworpen aan de statutaire bepalingen die zijn vastgesteld door de onderminister die bevoegd is voor de openbare dienst.

12 Het UPDI neemt bindende beslissingen krachtens zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (wet nr. 266/1994 inzake de spoorwegen en vervoer per kabel; hierna: „spoorwegenwet") en krachtens de algemene regels van de administratieve procedure die voortvloeien uit zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (wet nr. 500/2004 houdende het wetboek betreffende de administratieve procedure; hierna: „wetboek administratieve procedure").

13 § 67, lid 1, van het wetboek administratieve procedure luidt:

„Bij besluit stelt de bestuursrechtelijke instantie, in een bepaald geval, de rechten of verplichtingen van de met naam genoemde persoon vast, wijzigt deze of heft deze op, dan wel verklaart zij, in een bepaald geval, dat deze persoon al dan niet rechten of verplichtingen heeft, of beslist zij, in bij de wet bepaalde gevallen, over procedurekwesties."

14 Volgens § 73, lid 2, van dit wetboek is „het definitieve besluit bindend voor partijen en voor alle bestuursrechtelijke instanties".

15 De §§ 152 en 153 van dit wetboek regelen de bezwaarprocedure tegen de besluiten van het UPDI, die wordt gevoerd voor de voorzitter van het dat bureau.

16 Zoals blijkt uit het antwoord van het UPDI op een verzoek om informatie van het Hof, is het UPDI krachtens de §§ 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34 g, en 58 van de spoorwegenwet respectievelijk bevoegd om:

– een ontwerpplan goed te keuren voor de beperking van de exploitatie van voor het publiek toegankelijke nationale en regionale spoorwegen en knooppunten (§ 23c);

– een besluit te nemen over de sluiting van een overeenkomst voor het verrichten van diensten (§ 23d);

– een besluit te nemen over bedreigingen voor het economisch evenwicht van het op basis van een openbaredienstcontract geëxploiteerde spoorwegvervoer (§ 34d);

– een besluit te nemen over de conformiteit van de verklaring betreffende de spoorwegen met de wet (§ 34e);

– een besluit te nemen over de conformiteit van de capaciteitstoewijzingsprocedure (met inbegrip van raamovereenkomsten) met de wet (§ 34f);

– te onderzoeken of een overeenkomst tot exploitatie van de spoorwegdienst in overeenstemming is met de wet (§ 34g), en

– de tekortkomingen van het toezicht door de Staat te verhelpen (§ 58).

17 Wanneer het zich uitspreekt op grond van de §§ 34e, 34f en 34 g van de spoorwegenwet kan het UPDI op verzoek of ambtshalve uitspraak doen. In de gevallen bedoeld in de §§ 23c, 23d en 34d van deze wet kan het daarentegen alleen op verzoek uitspraak doen. In de in § 58 van deze wet bedoelde procedures doet het UPDI alleen ambtshalve uitspraak. Overigens kunnen alle procedures ambtshalve worden ingeleid op grond van een klacht krachtens § 42 van het wetboek administratieve procedure.

18 De besluiten van het UPDI zijn onderworpen aan rechterlijk toezicht. Uit de regels inzake de bevoegdheidsverdeling in met name het vijfde deel, getiteld „Procedure in zaken die door een andere instantie zijn beslist", van zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (wet nr. 99/1963 houdende het wetboek burgerlijk procesrecht; hierna: „wetboek burgerlijk procesrecht") en in artikel 46 van zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (wet nr. 150/2002 houdende het wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „wetboek bestuursprocesrecht") blijkt dat zaken die naar hun aard privaatrechtelijk zijn, aan de burgerlijke rechter moeten worden voorgelegd, terwijl de bestuursrechter over publiekrechtelijke zaken beslist.

19 § 250c, lid 2, van het wetboek burgerlijk procesrecht bepaalt dat de burgerlijke rechter het UPDI de mogelijkheid biedt „schriftelijk opmerkingen te maken over het verzoek".

20 In het bijzonder past het UPDI in procedures die leiden tot de vaststelling van een besluit krachtens § 34e, lid 1, van de spoorwegenwet, naast het wetboek administratieve procedure, de zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (wet nr. 250/2016 betreffende de aansprakelijkheid voor overtredingen en daarmee samenhangende procedures) toe. Krachtens § 78, lid 1, van deze wet is het UPDI verplicht procedures in te leiden met betrekking tot elke inbreuk die het ontdekt en handelt het volgens een ambtshalve procedure.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 Správa železnic is een bij wet opgerichte overheidsinstantie. Als infrastructuurbeheerder en exploitant van dienstvoorzieningen is deze instantie belast met het beheer, in Tsjechië, van een spoorwegennet en de bijbehorende dienstvoorzieningen.

22 Správa železnic heeft een netverklaring in de zin van artikel 3, punt 26, van richtlijn 2012/34 opgesteld en bekendgemaakt, met daarin onder meer een uiteenzetting van de per 1 april 2020 geldende voorwaarden voor de toegang tot bepaalde installaties.

23 CityRail, een spoorwegonderneming, heeft deze voorwaarden op grond van § 34e van de spoorwegenwet aangevochten bij het UPDI, in zijn hoedanigheid van nationale toezichthoudende instantie van de spoorwegsector, op grond dat zij in strijd zijn met de regels van richtlijn 2012/34.

24 Het UPDI betwijfelt of deze voorwaarden en het op het hoofdgeding toepasselijke nationale recht in overeenstemming zijn met richtlijn 2012/34.

25 In het bijzonder heeft het UPDI ten eerste twijfels over de kwalificatie van laad- en losplaatsen, met inbegrip van aangrenzende sporen, als dienstvoorzieningen in de zin van artikel 3, punt 11, van richtlijn 2012/34. Volgens het UPDI moeten deze plaatsen veeleer worden beschouwd als onderdeel van de spoorweginfrastructuur in de zin van artikel 3, punt 3, van deze richtlijn. Ten tweede is het UPDI van mening dat diezelfde richtlijn eraan in de weg zou kunnen staan dat een infrastructuurbeheerder of een exploitant van dienstvoorzieningen te allen tijde de hoogte van de heffingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur of van de dienstvoorzieningen wijzigt. Ten derde rijst de vraag of de spoorwegondernemingen zich tegenover de Správa železnic op de bepalingen van richtlijn 2012/34 kunnen beroepen. Ten vierde wenst het UPDI te vernemen of de toegangsvoorwaarden in de door de Správa železnic opgestelde netverklaring als discriminerend kunnen worden aangemerkt, voor zover zij in strijd zijn met de vereisten van deze richtlijn.

26 Daarop heeft de het UPDI de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Maken de laad- en losplaats in het goederenvervoer en het daarmee verbonden spoor deel uit van de spoorweginfrastructuur in de zin van artikel 3, punt 3, van richtlijn 2012/34?

2) Is het een infrastructuurbeheerder volgens richtlijn 2012/34 toegestaan om het niveau van de heffingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur of de dienstvoorzieningen te allen tijde te wijzigen ten nadele van de exploitanten?

3) Is richtlijn 2012/34 overeenkomstig artikel 288 [VWEU] bindend voor de Správa železnic?

4) Kunnen de regels die zijn opgenomen in de netverklaring als discriminerend worden beschouwd wanneer deze in strijd zijn met bepalingen van Unierecht die door de Správa železnic dienen te worden nagekomen?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

27 In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing en in zijn antwoorden op het verzoek om inlichtingen van het Hof van 26 oktober 2020 zet het UPDI uiteen waarom het van oordeel is dat het een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU is.

28 Het beroept zich in dit verband op het arrest van 22 november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), waaruit volgt dat de toezichthoudende instantie voor de Oostenrijkse spoorwegsector, de Schienen-Control Kommission (commissie van toezicht op de spoorwegen, Oostenrijk), moet worden aangemerkt als een „rechterlijke instantie" in de zin van diezelfde bepaling. Aangezien de onafhankelijkheid van nationale toezichthoudende instanties rechtstreeks voortvloeit uit artikel 55 van richtlijn 2012/34, vereisen de beginselen van gelijkheid van de lidstaten en van non-discriminatie dat het Hof erkent dat het UPDI diezelfde hoedanigheid bezit.

29 Voorts herinnert het UPDI eraan dat uit de rechtspraak van het Hof, die met name wordt geïllustreerd door het arrest van 22 november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), volgt dat om te bepalen of een instantie een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU is, rekening moet worden gehouden met een samenstel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van de betrokken instantie, het permanente karakter ervan, de bindende aard van haar rechtsmacht, het tegensprekelijk karakter van de procedure, de toepassing door deze instantie van de rechtsregels en haar onafhankelijkheid.

30 In het licht van deze criteria merkt het UPDI op dat het door de nationale wetgever is opgericht als centrale administratieve instantie. Uit de wet op het UPDI volgt tevens dat het onafhankelijk is in de uitoefening van zijn bevoegdheden, dat het onpartijdig handelt en dat het uitsluitend onderworpen is aan de wet en andere rechtsregels. In het bijzonder zijn de handelingen van het UPDI niet onderworpen aan controle door andere instanties die tot de uitvoerende macht behoren.

31 Ook de onafhankelijkheid van de voorzitter van het UPDI is gewaarborgd. De wet op het UPDI bepaalt met name dat de voorzitter slechts onder bepaalde specifieke voorwaarden, die in de wet worden opgesomd, door de regering kan worden ontslagen en dat hij tegen ontslagbesluiten in beroep kan gaan.

32 Aangezien de gronden voor ontslag van de voorzitter van het UPDI bij wet zijn vastgesteld, is diens situatie niet vergelijkbaar met die van de voorzitter van de Úřad průmyslového vlastnictví (bureau voor industriële eigendom, Tsjechië), wiens onafhankelijkheid door het Hof in zijn beschikking van 14 november 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767), in twijfel is getrokken. Bovendien is het personeel van het UPDI, in tegenstelling tot het personeel van laatstgenoemde instantie, niet onderworpen aan de statutaire bepalingen die door de onderminister voor Ambtenarenzaken zijn vastgesteld.

33 Het procedureverloop voor het UPDI wordt dan weer geregeld door het wetboek administratieve procedure, hetgeen partijen de eerbiediging van hoor en wederhoor garandeert.

34 Wanneer het UPDI beslist op grond van de §§ 34e, 34f en 34 g van de spoorwegenwet, beslist het op verzoek of ambtshalve. In de in de §§ 23c, 23d en 34d van de spoorwegenwet bedoelde gevallen kunnen procedures echter alleen op verzoek worden ingeleid.

35 Bovendien is het UPDI bevoegd om op eigen initiatief inbreuken op de relevante regeling in het kader van een specifieke procedure op te sporen en te vervolgen, waarbij het UPDI geldboeten kan opleggen. Onregelmatigheden die het in de loop van een administratieve procedure vaststelt, kunnen aanleiding geven tot een inbreukprocedure.

36 De besluiten van het UPDI moeten rekening houden met het algemeen belang en zijn bindend.

37 Het wetboek administratieve procedure bepaalt dat deze besluiten in het kader van een bezwaarprocedure opnieuw kunnen worden onderzocht. Wanneer een dergelijk bezwaar wordt ingediend, staat het aan de voorzitter van het UPDI om daarover uitspraak te doen.

38 Overeenkomstig artikel 56, lid 10, van richtlijn 2012/34 staan de beslissingen van het UPDI open voor rechterlijke toetsing. Afhankelijk van de aard van de voor het UPDI gevoerde procedure, kan het beroep worden ingesteld hetzij voor de bestuursrechter hetzij voor de burgerlijke rechter.

39 Wat betreft de procedure voor de toetsing van de rechtmatigheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde netverklaring, dat deel uitmaakt van een „verklaring betreffende de spoorwegen", merkt het UPDI op dat deze procedure de in § 34e van de spoorwegenwet bedoelde procedure is. Zij kan ambtshalve worden ingeleid of, zoals in casu, op verzoek van een partij. Tegen het te nemen besluit staat beroep open bij de nationale burgerlijke rechter, wiens beslissingen, overeenkomstig de regels van burgerlijk procesrecht en in tegenstelling tot beslissingen van bestuursrechters, in de plaats komen van die van het UPDI. Bovendien kan het UPDI, indien het tijdens zijn onderzoek onregelmatigheden vaststelt, een inbreukprocedure inleiden.

40 In hun schriftelijke opmerkingen betogen de Tsjechische en de Spaanse regering en de Europese Commissie dat het UPDI geen „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU is die bevoegd is om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Meer bepaald voeren zij aan dat, ten eerste, het UPDI niet vergelijkbaar is met de Oostenrijkse commissie van toezicht op de spoorwegen, zodat de overwegingen die het Hof ten aanzien van die instantie heeft geformuleerd in het arrest van 22 november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), niet op de situatie van het UPDI kunnen worden toegepast en dat, ten tweede, het UPDI administratieve taken uitoefent.

41 Volgens vaste rechtspraak houdt het Hof bij de beoordeling of de betrokken verwijzende instantie een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU is, wat uitsluitend een vraag van Unierecht is, rekening met een geheel van factoren, zoals onder meer de wettelijke grondslag van deze instantie, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing van de rechtsregels door de betrokken instantie en de onafhankelijkheid van de instantie (zie in die zin arrest van 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, blz. 275, en 29 maart 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Uit de vaste rechtspraak van het Hof blijkt tevens dat de nationale rechter enkel bevoegd is tot verwijzing naar het Hof indien bij hem een geding aanhangig is gemaakt en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet leiden tot een rechterlijke beslissing [beschikking van 26 november 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punt 21, en arresten van 31 januari 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punt 39, en 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

43 De bevoegdheid van een instantie om zich tot het Hof te wenden moet dus zowel aan structurele als aan functionele criteria worden getoetst. Een nationale instantie kan in dit verband als „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU worden aangemerkt wanneer zij een rechtsprekende functie uitoefent. Die kwalificatie is echter niet mogelijk, in zoverre zij andere, met name administratieve taken uitoefent (beschikking van 26 november 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punt 22, en arrest van 31 januari 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punt 40).

44 Om vast te stellen of een nationale instantie, die krachtens de wet taken van verschillende aard uitoefent, als „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU moet worden aangemerkt, dient derhalve te worden nagegaan wat de specifieke aard is van de functie die zij uitoefent in de bijzondere normatieve context waarin zij zich tot het Hof wendt (beschikking van 26 november 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punt 23, en arrest van 31 januari 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punt 41).

45 Deze toetsing is van bijzonder belang in het geval van administratieve instanties waarvan de onafhankelijkheid een rechtstreeks gevolg is van de vereisten die voortvloeien uit het Unierecht, dat hun bevoegdheden inzake sectoraal en markttoezicht verleent. Hoewel deze instanties kunnen voldoen aan de in punt 41 van het onderhavige arrest genoemde criteria die voortvloeien uit het arrest van 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), zijn het sectoraal toezicht en het markttoezicht in wezen van administratieve aard (zie naar analogie arrest van 12 november 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punt 15), aangezien zij de uitoefening van bevoegdheden omvatten die losstaan van die welke aan de rechterlijke instanties zijn toegekend.

46 Het UPDI kan derhalve niet stellen dat het, aangezien het aan deze criteria voldoet, in het bijzonder dat van onafhankelijkheid, noodzakelijkerwijs moet worden aangemerkt als een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU. Een dergelijke uitlegging van deze bepaling gaat namelijk voorbij aan de in de punten 42 tot en met 44 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof, waaruit volgt dat een nationale instantie, hoewel haar wettelijke grondslag, permanent karakter, het tegensprekelijk karakter van de procedure, de toepassing door deze instantie van de rechtsregels en haar onafhankelijkheid buiten kijf staan, het Hof slechts om een prejudiciële beslissing kan verzoeken indien zij in het kader van de bij haar aanhangige zaak rechtsprekende functies uitoefent.

47 In het arrest van 22 november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), waarop het UPDI zich beroept, heeft het Hof, toen het door de Oostenrijkse commissie van toezicht op de spoorwegen om een prejudiciële beslissing werd verzocht, echter alleen de criteria onderzocht die voortvloeien uit het arrest van 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), en dus niet onderzocht of deze instantie in het kader van de procedure die tot dit verzoek heeft geleid, rechtsprekende functies uitoefende.

48 In dit verband vormen de bevoegdheid om ambtshalve procedures in te leiden (zie in die zin arrest van 31 januari 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punt 47, en beschikking van 14 november 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punt 18) en de bevoegdheid om, eveneens ambtshalve, sancties op te leggen in de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, aanwijzingen dat de betrokken instantie geen rechtsprekende, maar administratieve taken uitoefent (zie in die zin arrest van 16 september 2020, Anesco e.a., C-462/19, EU:C:2020:715, punt 44).

49 Bovendien is de vraag of de procedure die tot het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft geleid door een belanghebbende is ingeleid, niet van doorslaggevend belang. De omstandigheid dat een instantie op verzoek een bepaalde procedure kan inleiden, ook al kan zij de betrokken bevoegdheid hoe dan ook ambtshalve uitoefenen, doet niet aan de administratieve aard van die bevoegdheid af.

50 De rol en de plaats van een instantie in de nationale rechtsorde zijn eveneens relevant voor de beoordeling van de aard van haar taken.

51 Zo heeft het Hof de activiteit van instanties die tot taak hebben om voor het eerst een standpunt in te nemen over de klacht van een justitiabele en wier besluiten vatbaar zijn voor beroep in rechte, maar die niet tot taak hebben om de wettigheid van een besluit te toetsen, als „administratief” aangemerkt (zie in die zin arrest van 12 november 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punten 16 en 18; beschikkingen van 24 maart 2011, Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, punten 22 en 23, en 14 november 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punten 19 en 21, en arrest van 16 september 2020, Anesco e.a., C-462/19, EU:C:2020:715, punt 49).

52 Bovendien heeft het Hof herhaaldelijk in herinnering gebracht dat het begrip „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU per definitie slechts betrekking kan hebben op een instantie die de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de instantie die de aangevochten beslissing heeft genomen (arresten van 30 maart 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, punt 15; 30 mei 2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, punt 36, en 16 september 2020, Anesco e.a., C-462/19, EU:C:2020:715, punt 37).

53 In casu moeten in essentie eerst de aard en de functie van een toezichthoudende instantie, zoals het UPDI, in het bij richtlijn 2012/34 ingevoerde systeem van beheer en controle van spoorwegactiviteiten worden onderzocht, waarbij de artikelen 55 en 56 van deze richtlijn bepalen dat in alle lidstaten toezichthoudende instanties voor de spoorwegsector worden ingesteld, de beginselen van hun organisatie vaststellen en bepalen over welke bevoegdheden zij moeten beschikken.

54 In dit verband volgt uit artikel 55, lid 1, van voormelde richtlijn dat de toezichthoudende instantie een afzonderlijke overheidsinstantie is die organisatorisch, functioneel, hiërarchisch en wat de besluitvorming betreft juridisch gescheiden en onafhankelijk is van elke andere publiek- of privaatrechtelijke entiteit.

55 Wat de bevoegdheden van deze instantie betreft, volgt uit artikel 56, leden 1, 2, 6 en 9, van richtlijn 2012/34 dat zij niet alleen uitspraak doet op beroep, maar ook ambtshalve kan optreden.

56 Wat dit laatste betreft, dient zij „toezicht te houden op de toestand van de concurrentie op de markt voor spoorwegdiensten" en, in dit kader, de besluiten te controleren van de actoren in de spoorwegsector, met name ten aanzien van de in artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34 opgesomde elementen. Voorts ziet deze instantie er onder meer op toe dat de infrastructuurheffingen niet-discriminerend zijn en treedt zij op bij onderhandelingen tussen „aanvragers" in de zin van artikel 3, punt 19, van deze richtlijn, namelijk tussen spoorwegondernemingen en een infrastructuurbeheerder over de hoogte van deze heffingen, teneinde ervoor te zorgen dat de toepasselijke regelgeving wordt nageleefd. Ten slotte neemt zij op eigen initiatief passende maatregelen om iedere discriminatie van aanvragers, iedere marktverstoring en iedere andere ongewenste marktontwikkeling tegen te gaan.

57 Aldus vereist de bevoegdheid van de toezichthoudende instantie om de naleving van de door deze richtlijn vastgestelde regels te controleren niet dat er een klacht of beroep wordt ingediend, en kan die bevoegdheid dus ambtshalve worden uitgeoefend (arrest van 9 september 2021, LatRailNet en Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punt 37).

58 Bovendien moet de toezichthoudende instantie voor haar toezichthoudende activiteiten overeenkomstig artikel 56, lid 8, van richtlijn 2012/34 over onderzoeksbevoegdheden beschikken om alle nodige informatie te verzamelen. Zij kan passende sancties verbinden aan haar verzoeken om informatie.

59 Evenzo kan zij krachtens artikel 56, lid 9, tweede alinea, van deze richtlijn passende sancties, waaronder geldboeten, verbinden aan de besluiten die zij neemt.

60 Uit de artikelen 55 en 56 van richtlijn 2012/34, gelezen in het licht van overweging 76 ervan, volgt dus dat het efficiënte beheer en het eerlijke en niet-discriminerende gebruik van de spoorweginfrastructuur waarin deze richtlijn voorziet, vereisen dat een instantie wordt ingesteld die toeziet op de toepassing door de actoren in de spoorwegsector van de bepalingen van deze richtlijn, en als beroepsinstantie optreedt.

61 Deze cumulatie van functies houdt in dat wanneer beroep is ingesteld bij een krachtens artikel 55 van richtlijn 2012/34 opgerichte toezichthoudende instantie, deze omstandigheid geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van die instantie om, zo nodig ambtshalve, passende maatregelen te nemen om elke schending van de toepasselijke regelgeving te verhelpen en om, indien nodig, sancties te verbinden aan haar besluiten, hetgeen de administratieve aard van haar taken bevestigt.

62 Voorts bepaalt artikel 56, lid 10, van richtlijn 2012/34 dat de lidstaten ervoor zorgen dat de besluiten van de toezichthoudende instantie voor rechterlijke toetsing openstaan, hetgeen, zoals in punt 51 van het onderhavige arrest is benadrukt, een aanwijzing vormt voor de administratieve aard van dergelijke besluiten (zie in die zin beschikking van 14 november 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punt 19).

63 In het licht van de voorgaande overwegingen moet vervolgens worden onderzocht of een toezichthoudende instantie als het UPDI, niettegenstaande haar in beginsel administratieve aard, in de specifieke context van de taken die zij in het hoofdgeding uitoefent, als een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU moet worden aangemerkt.

64 In dit verband komt naar voren uit het aan het Hof overgelegde dossier en met name uit de antwoorden van het UPDI op het verzoek om inlichtingen van het Hof, waarin wordt verwezen naar de spoorwegenwet en naar het wetboek administratieve procedure, dat het UPDI in het kader van zijn bevoegdheden, met uitzondering van de procedures van de §§ 23c, 23d en 34d van de spoorwegenwet, die alleen „op verzoek" kunnen worden ingeleid, zowel „op verzoek" van een aanvrager als ambtshalve uitspraak doet. Zo bepaalt § 34e, lid 1, van de spoorwegenwet uitdrukkelijk dat de daarin bedoelde procedure ambtshalve of „op verzoek" van een aanvrager kan worden ingeleid.

65 Het hoofdgeding, dat door een aanvrager, CityRail, op basis van dit § 34e, lid 1, is ingeleid, heeft tot doel na te gaan of een netverklaring die deel uitmaakt van een „verklaring betreffende de spoorwegen" in overeenstemming is met die wet. Deze bepaling vormt volgens het UPDI de omzetting van artikel 56, lid 1, onder a), van richtlijn 2012/34. Het UPDI moet in het kader van dit geding uitspraak doen over de voorwaarden voor toegang tot bepaalde door Správa železnic geëxploiteerde installaties, die zijn opgenomen in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde netverklaring.

66 Volgens de door het UPDI verstrekte informatie vervolgt het UPDI overeenkomstig § 78, lid 1, van wet nr. 250/2016 betreffende de aansprakelijkheid voor overtredingen en daarmee samenhangende procedures, op eigen initiatief onregelmatigheden die het ontdekt in de loop van een administratieve procedure, zoals de procedure bedoeld in § 34e van de spoorwegenwet. In voorkomend geval start het UPDI een afzonderlijke inbreukprocedure op.

67 Zoals in de punten 48 en 49 van het onderhavige arrest is opgemerkt, zijn de bevoegdheid van het UPDI om de procedure die tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft geleid, eveneens ambtshalve in te leiden, net als zijn bevoegdheid om op eigen initiatief onregelmatigheden te vervolgen die tijdens deze procedure aan het licht zijn gekomen, bijzonder relevante aanwijzingen die de vaststelling staven dat deze instantie in het hoofdgeding geen rechtsprekende, maar administratieve taken uitoefent.

68 Bovendien komt uit de door het UPDI verstrekte informatie ook naar voren dat tegen de besluiten van deze instantie beroep in rechte kan worden ingesteld. Wanneer de bestuursrechters overeenkomstig de regels inzake bevoegdheidsverdeling die voortvloeien uit de wetboeken van burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht bevoegd zijn om kennis te nemen van een beroep tegen een besluit van het UPDI, heeft laatstgenoemde de hoedanigheid van verwerende partij. Voorts volgt uit § 250c, lid 2, van het wetboek burgerlijk procesrecht dat het UPDI voor de burgerlijke rechter, die volgens het UPDI onder meer bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen besluiten die zijn genomen in de procedure als bedoeld in § 34e van de spoorwegenwet, het recht heeft om opmerkingen in te dienen zonder partij te zijn in de procedure.

69 Een dergelijke deelname van het UPDI aan een beroepsprocedure, waarbij zijn eigen besluit ter discussie wordt gesteld, vormt evenwel een aanwijzing dat het UPDI bij de vaststelling van dit besluit geen derde is ten aanzien van de betrokken belangen in de zin als genoemd in punt 52 van dit arrest (zie in die zin arresten van 9 oktober 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 24 mei 2016, MT Højgaard en Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, punt 25).

70 De hierboven gemaakte analyse doet geen afbreuk aan het feit dat, in lijn met de in punt 43 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak, een instantie die taken van zowel administratieve als rechtsprekende aard uitoefent en voldoet aan de in punt 41 van het onderhavige arrest genoemde structurele criteria, als een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU kan worden beschouwd wanneer de rechtsprekende taken die zij uitoefent objectief en strikt gescheiden zijn van haar administratieve taken. Dit is met name het geval wanneer bepaalde procedures slechts op beroep en niet ambtshalve bij deze instantie kunnen worden ingesteld en deze instantie geen verwerende partij kan zijn in het kader van een beroep in rechte tegen de besluiten die zij aan het einde van die procedures neemt.

71 Gelet op de in de punten 64 tot en met 69 van het onderhavige arrest uiteengezette elementen moet evenwel worden vastgesteld dat het UPDI in het kader van het hoofdgeding geen rechtsprekende, maar administratieve taken uitoefent. Het kan dus niet worden beschouwd als een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU, zodat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur, Tsjechië) is niet-ontvankelijk.

ondertekeningen