Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 3 maj 2022*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Begreppet domstol – Strukturella och funktionella kriterier – Fullgörande av dömande uppgifter eller förvaltningsuppgifter – Direktiv 2012/34/EU – Artiklarna 55 och 56 – Ett enda nationellt regleringsorgan för järnvägssektorn – Fristående sektoriell tillsynsmyndighet – Befogenhet att agera på eget initiativ – Rätt att ålägga sanktioner – Beslut som kan bli föremål för domstolsprövning – Avvisning av begäran om förhandsavgörande”

I mål C-453/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Myndigheten för tillträde till transportinfrastruktur, Tjeckien) genom beslut av den 23 september 2020, som inkom till domstolen samma dag, i målet

CityRail a.s.

mot

Správa železnic, státní organizace,

ytterligare deltagare i rättegången:

ČD Cargo a.s.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe och S. Rodin samt domarna M. Ilešič, J.-C. Bonichot (referent), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi och O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– CityRail a.s., genom J. Hruška,

– Správa železnic, státní organizace, genom J. Svoboda,

– ČD Cargo a.s., genom T. Tóth och Z. Škvařil,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vláčil, båda i egenskap av ombud,

– Spaniens regering, genom L. Aguilera Ruiz, i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, inledningsvis genom M.K. Bulterman och M. Noort, båda i egenskap av ombud, därefter genom M.K. Bulterman, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, inledningsvis genom J. Hradil och C. Vrignon, båda i egenskap av ombud, därefter genom J. Hradil, i egenskap av ombud,

och efter att den 16 december 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 288 FEUF och artiklarna 3, 27 och 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 (EUT L 352, 2016, s. 1) (nedan kallat direktiv 2012/34), samt bilagorna I, II och IV till detta direktiv.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan järnvägsföretaget CityRail a.s. och Správa železnic, státní organizace (nedan kallat Správa železnic), som är järnvägsinfrastrukturförvaltare i Tjeckien. Målet rör de villkor för tillträde till järnvägsnätet och vissa tillhörande anläggningar som har uppställts av Správa železnic.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skäl 76 i direktiv 2012/34 har följande lydelse:

”Effektiv förvaltning och rättvis och icke-diskriminerande användning av järnvägsinfrastrukturen förutsätter att det upprättas ett regleringsorgan som utövar tillsyn av tillämpningen av föreskrifterna i detta direktiv och som också kan fungera som besvärsorgan, utan att detta påverkar möjligheten till prövning i domstol. Ett sådant regleringsorgan ska ha rätt att se till att dess begäran om information liksom dess beslut verkställs genom lämpliga sanktioner.”

4 Artikel 3 i detta direktiv, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

1. järnvägsföretag: varje offentligt eller privat företag med tillstånd i enlighet med detta direktiv vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla tjänster för transport av gods och/eller passagerare på järnväg …

2. infrastrukturförvaltare: varje organ eller företag som ansvarar för drift, underhåll och modernisering av järnvägsinfrastruktur på ett nät, samt för deltagande i dess utveckling …

…

3. järnvägsinfrastruktur: de anläggningar som finns förtecknade i bilaga I.

…

11. anläggning för tjänster: installationer, inklusive mark, byggnader och utrustning, som delvis eller helt särskilt iordningställts, för att medge tillhandahållande av en eller flera av de tjänster som avses i punkterna 2–4 i bilaga II.

…

19. sökande: ett järnvägsföretag … som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet.

…

26. beskrivning av järnvägsnät: en redogörelse som i detalj anger allmänna regler, tidsfrister, förfaranden och kriterier för avgifter och tilldelning av kapacitet, inbegripet annan information som krävs för att kunna ansöka om infrastrukturkapacitet.

…”

5 Artikel 55 i nämnda direktiv har rubriken ”Regleringsorgan”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat ska upprätta ett enda nationellt regleringsorgan för järnvägssektorn. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2, ska detta organ vara en fristående myndighet som organisatoriskt, funktionellt, hierarkiskt och i fråga om beslutsfattande är rättsligt åtskild från och oberoende i förhållande till alla andra offentliga eller privata enheter. Det ska också i fråga om organisation, finansieringsavgöranden, rättslig struktur och beslutsfattande vara oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, tilldelningsorgan eller sökande. Organet ska dessutom vara funktionellt oberoende av varje behörig myndighet som deltar i tilldelning av ett avtal om allmän trafik.”

6 I artikel 56 i samma direktiv, med rubriken ”Regleringsorganets uppgifter”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 46.6, ska en sökande som anser sig ha blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt kunna överklaga till regleringsorganet, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller i tillämpliga fall järnvägsföretaget eller tjänsteleverantören om

a) beskrivningen av järnvägsnätet, i dess preliminära och slutgiltiga versioner,

…

j) efterlevnaden av de krav, inbegripet sådana som rör intressekonflikter, som fastställs i artiklarna 2.13, 7, 7a, 7b, 7c och 7d.

2. Utan att det påverkar de nationella konkurrensmyndigheternas befogenheter att säkra konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster, ska regleringsorganet ha befogenhet att övervaka konkurrenssituationen på marknaderna för järnvägstjänster, däribland i synnerhet marknaden för persontrafik med höghastighetståg, och infrastrukturförvaltarens verksamhet i samband med punkt 1 a–j. Regleringsorganet ska särskilt, på eget initiativ och i syfte att förhindra diskriminering av sökande, kontrollera att punkt 1 a–j efterlevs. I synnerhet ska det kontrollera huruvida beskrivningen av järnvägsnätet innehåller diskriminerande bestämmelser eller ger infrastrukturförvaltaren godtyckliga befogenheter som kan användas för diskriminering av sökande.

…

6. Regleringsorganet ska säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med avsnitt 2 i kapitel IV och inte är diskriminerande. Förhandlingar mellan sökande och en infrastrukturförvaltare om nivån på infrastrukturavgifter ska bara vara tillåten om de sker under överinseende av regleringsorganet. Regleringsorganet ska ingripa om det är sannolikt att förhandlingarna strider mot detta kapitel.

…

8. Regleringsorganet ska ha befogenhet att begära relevant information från infrastrukturförvaltaren, sökande och alla inblandade tredje parter i den berörda medlemsstaten.

… Regleringsorganet ska ha rätt att genom lämpliga sanktioner, däribland vite, se till att en sådan begäran verkställs. …

9. Regleringsorganet ska behandla varje klagomål och vid behov begära in relevant information och inleda samråd med de berörda parterna inom en månad efter det att klagomålet lämnats in. Det ska fatta beslut om varje klagomål, vidta åtgärder för att avhjälpa en situation och informera alla berörda parter om sitt motiverade beslut … Utan att det påverkar de nationella konkurrensmyndigheternas befogenheter … ska regleringsorganet på eget initiativ när det är lämpligt besluta om lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering av sökande, snedvridning av konkurrensen och all annan icke önskvärd utveckling på dessa marknader, i synnerhet med avseende på punkt 1 a–j.

Ett beslut av regleringsorganet ska vara bindande för alla parter som omfattas av beslutet, och det ska inte omfattas av kontroll av en annan administrativ instans. Regleringsorganet ska kunna se till att dess beslut verkställs genom lämpliga sanktioner, däribland vite.

…

10. Medlemsstaterna ska säkerställa att de beslut som fattas av regleringsorganet kan överklagas till domstol. Överklagandet får ha suspensiv verkan på regleringsorganets beslut endast om omedelbar tillämpning av regleringsorganets beslut kan orsaka oåterkalleliga eller uppenbart orimliga skador för sökanden. Denna bestämmelse påverkar inte den domstols grundlagsenliga befogenheter som behandlar överklagandet, i förekommande fall.

…”

Tjeckisk lagstiftning

7 I artikel 2 punkt 15 i zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (České republiky) (lag nr 2/1969 om organisationen av ministerier och andra centralmyndigheter i (den tjeckiska) statsförvaltningen) föreskrivs följande:

”I Tjeckien är de statliga centralmyndigheter följande: … 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Myndigheten för tillgång till transportinfrastruktur, Tjeckien).”

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Myndigheten för tillgång till transportinfrastruktur, Tjeckien) (nedan kallad myndigheten) upprättades genom zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (lag nr 320/2016 om myndigheten för tillgång till transportinfrastruktur) (nedan kallad lagen om myndigheten).

9 I artikel 3.2 i lagen om myndigheten föreskrivs att ”myndigheten … vid utövandet av sina befogenheter [ska] agera oberoende, handla på ett opartiskt sätt och endast följa lagar och andra rättsregler”.

10 I artikel 4 i denna lag föreskrivs villkoren för att utse myndighetens ordförande i form av ett mandat som kan förlängas med sex år, ett system för oförenlighet och villkoren för att denne ska kunna entledigas.

11 Artiklarna 71–75, 77, 80, 81 och 85 i zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (lag nr 234/2014 om offentlig anställning) innehåller olika bestämmelser som är tillämpliga på myndighetens anställda och som är avsedda att säkerställa deras opartiskhet. Enligt artikel 11.5 i denna lag omfattas dessa anställda inte av de bestämmelser i tjänsteföreskrifterna som har antagits av biträdande ministern med ansvar för offentliganställda.

12 Myndigheten antar tvingande beslut enligt zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (lag nr 266/1994 om järnvägar och transport via kabel) (nedan kallad lagen om järnvägar) och enligt de allmänna bestämmelserna om administrativa förfaranden vilka följer av zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (lag nr 500/2004 om förvaltningsprocess) (nedan kallad förvaltningsprocesslagen).

13 I artikel 67.1 i förvaltningsprocesslagen föreskrivs följande:

”Förvaltningsmyndigheten ska i ett enskilt ärende genom beslut ålägga, ändra eller upphäva rättigheter eller skyldigheter för den namngivna personen eller, i ett enskilt ärende, förklara att en sådan person har eller inte har några rättigheter eller skyldigheter eller, i de fall som föreskrivs i lag, besluta om processuella frågor.”

14 Enligt artikel 73.2 i nämnda lag är ”det slutliga beslutet bindande för parterna och för alla förvaltningsmyndigheter”.

15 I artiklarna 152 och 153 i nämnda lag regleras förfarandet för klagomål mot myndighetens beslut till myndighetens ordförande.

16 Det framgår av ett svar från myndigheten på en begäran om upplysningar från domstolen att myndigheten enligt artiklarna 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34 g och 58 i järnvägslagen är behörig att

– godkänna ett förslag till plan för begränsning av utnyttjandet av nationella och regionala spår samt allmänt tillgängliga sidospår (artikel 23c),

– fatta beslut om ingående av ett tjänsteavtal (artikel 23d),

– fatta beslut om hotet mot den ekonomiska balansen i de järnvägstransporter som bedrivs på grundval av ett avtal om allmännyttiga tjänster (artikel 34d),

– fatta beslut om huruvida beskrivningen av järnvägarna är förenlig med lagen (artikel 34e),

– fatta beslut om huruvida förfarandet för tilldelning av kapacitet (inklusive ramavtalen) är förenligt med lagen (artikel 34f),

– undersöka huruvida ett avtal om tillhandahållande av järnvägstjänster är förenligt med lagen (artikel 34g), och

– avhjälpa brister i statens övervakning (artikel 58).

17 När myndigheten fattar beslut enligt artiklarna 34e, 34f och 34 g i järnvägslagen får den pröva ärendet på begäran eller på eget initiativ. I de fall som avses i artiklarna 23c, 23d och 34d i nämnda lag kan den däremot endast pröva ärendet på begäran. I de förfaranden som avses i artikel 58 i nämnda lag kan myndigheten endast pröva ärendet på eget initiativ. Dessutom kan alla förfaranden på eget initiativ inledas på grundval av ett klagomål enligt artikel 42 i förvaltningsprocesslagen.

18 Myndighetens beslut kan bli föremål för domstolsprövning. Av reglerna om behörighetsfördelning vilka bland annat återfinns i femte delen, som har rubriken ”Förfarandet i ärenden som avgörs av en annan myndighet”, i zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (lag nr 99/1963 om civilprocess) (nedan kallad civilprocesslagen) och av artikel 46 i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (lag nr 150/2002 om förvaltningsprocess) (nedan kallad förvaltningsprocesslagen), att ärenden vilka till sin natur hör till privaträtten ska prövas av allmänna domstolar medan förvaltningsrättsliga ärenden ska prövas av förvaltningsdomstolar.

19 I artikel 250c.2 i civilprocesslagen föreskrivs att de allmänna domstolarna ska ge myndigheten möjlighet att ”skriftligen yttra sig över ansökan”.

20 Bland annat i förfaranden vilka leder till att ett beslut antas med stöd av artikel 34e.1 i lagen om järnvägar, ska myndigheten, utöver förvaltningsprocesslagen, tillämpa zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (lag nr 250/2016 om ansvar vid överträdelser och tillhörande förfaranden). Enligt artikel 78.1 i denna lag är ”[myndigheten] skyldig att inleda förfaranden för varje lagöverträdelse som den upptäcker och använda sig av ett förfarande på eget initiativ”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21 Správa železnic är ett offentligrättsligt organ som upprättats genom lag. I egenskap av infrastrukturförvaltare och organ som driver anläggningar för tjänster ansvarar Správa železnic för förvaltningen av ett järnvägsnät och tillhörande anläggningar för tjänster i Tjeckien.

22 Správa železnic upprättade och offentliggjorde en beskrivning av järnvägsnätet, i den mening som avses i artikel 3.26 i direktiv 2012/34, i vilken det bland annat redogör för villkoren för tillträde till vissa anläggningar från och med den 1 april 2020.

23 CityRail, som är ett järnvägsföretag, har med stöd av artikel 34e i järnvägslagen bestritt dessa villkor vid myndigheten, i dess egenskap av nationellt regleringsorgan inom järnvägssektorn, med motiveringen att villkoren strider mot bestämmelserna i direktiv 2012/34.

24 Myndigheten tvivlar på att dessa villkor, och de nationella bestämmelser som är tillämpliga i målet vid den nationella domstolen, är förenliga med direktiv 2012/34.

25 För det första ställer sig myndigheten särskilt tveksam till kvalificeringen av platser för lastning och lossning, inklusive de därmed sammanhängande spåren, såsom anläggningar för tjänster, i den mening som avses i artikel 3 punkt 11 i direktiv 2012/34. Enligt myndigheten utgör dessa platser snarare järnvägsinfrastruktur i den mening som avses i artikel 3.3 i nämnda direktiv. För det andra anser myndigheten att direktivet skulle kunna utgöra hinder för att en infrastrukturförvaltare eller en operatör av anläggningar för tjänster när som helst ändrar storleken på avgifterna för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur eller för anläggningar för tjänster. För det tredje uppkommer frågan huruvida järnvägsföretagen kan åberopa bestämmelserna i direktiv 2012/34 gentemot Správa železnic. För det fjärde önskar myndigheten få klarhet i huruvida villkoren för tillgång i beskrivningen av järnvägsnätet vilken upprättats av Správa železnic kan anses vara diskriminerande, eftersom de strider mot kraven i detta direktiv.

26 Mot denna bakgrund har myndigheten beslutat att vilandeförklara ärendet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

1. Ska platsen för lastning och lossning vid järnvägstransport och de därmed sammanhängande spåren anses utgöra en del av järnvägsinfrastrukturen, i den mening som avses i artikel 3.3 i direktiv 2012/34?

2. Är det förenligt med direktiv 2012/34 att en infrastrukturförvaltare när som helst får ändra avgifterna för användning av järnvägsinfrastruktur eller anläggningar för tjänster till nackdel för speditörer?

3. Är direktiv 2012/34, enligt artikel 288 [FEUF], bindande för Správa železnic?

4. Kan bestämmelserna i en beskrivning av järnvägsnätet anses vara diskriminerande om de inte är förenliga med EU-lagstiftning som Správa železnic är skyldig att följa?”

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

27 I sin begäran om förhandsavgörande och i sina svar på EU-domstolens begäran om upplysningar av den 26 oktober 2020 har myndigheten angett skälen till att den anser att den utgör en ”domstol”, i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

28 Sökanden har i detta avseende åberopat domen av den 22 november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), av vilken det framgår att regleringsorganet för den österrikiska järnvägssektorn, Schienen-Control Kommission (tillsynsmyndigheten för järnvägar, Österrike), ska anses vara en domstol i den mening som avses i samma bestämmelse. Då de nationella regleringsorganens oberoende följer direkt av artikel 55 i direktiv 2012/34, krävs det enligt principen om medlemsstaternas likhet inför lagen och principen om icke-diskriminering att domstolen tillerkänner myndigheten denna ställning.

29 Dessutom har myndigheten erinrat om att det följer av domstolens praxis, som bland annat illustreras av domen av den 22 november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), att bedömningen av huruvida ett organ utgör en ”domstol”, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, ska ske med beaktande av ett antal omständigheter, såsom huruvida organet är upprättat enligt lag, organet är av stadigvarande karaktär, dess jurisdiktion är av tvingande art, förfarandet är kontradiktoriskt, organet tillämpar rättsregler och huruvida det har en oberoende ställning.

30 Myndigheten har med avseende på dessa kriterier påpekat att den har upprättats av den nationella lagstiftaren såsom en centralmyndighet inom statsförvaltningen. Det följer även av den lag som reglerar myndighetens verksamhet att myndigheten är oberoende vid utövandet av sina befogenheter, att den handlar på ett opartiskt sätt och endast följer lagar och andra rättsregler. I synnerhet kontrolleras inte myndighetens handlande av andra verkställande myndigheter.

31 Det är även säkerställt att myndighetens ordförande är oberoende. I synnerhet föreskrivs det i den lag som reglerar myndighetens verksamhet att dess ordförande endast får entledigas av regeringen på vissa bestämda villkor som räknas upp i denna lag och att ordföranden har rätt att överklaga beslut om entledigande.

32 Eftersom skälen för entledigande av myndighetens ordförande fastställs i lag, kan den sistnämndes situation inte jämföras med situationen för ordföranden för Úřad průmyslového vlastnictví (myndigheten för industriell äganderätt, Tjeckien), vars oberoende ifrågasattes av EU-domstolen i dess beslut av den 14 november 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Till skillnad från anställda vid sistnämnda organ omfattas inte heller myndighetens anställda av de bestämmelser i tjänsteföreskrifterna som antagits av biträdande ministern med ansvar för offentliganställda.

33 Vad gäller genomförandet av förfarandet vid myndigheten regleras det av förvaltningsprocesslagen, vilket säkerställer för parterna att det kontradiktoriska förfarandet iakttas.

34 När myndigheten fattar beslut enligt artiklarna 34e, 34f och 34g i järnvägslagen sker det efter framställan eller på eget initiativ. I de fall som avses i artiklarna 23c, 23d och 34d i järnvägslagen kan förfarandena emellertid endast inledas efter framställan.

35 Myndigheten har dessutom rätt att på eget initiativ undersöka och beivra överträdelser av de relevanta bestämmelserna inom ramen för ett särskilt förfarande som gör det möjligt att ålägga böter. Oegentligheter som myndigheten upptäcker under ett administrativt förfarande kan ge upphov till ett överträdelseförfarande.

36 De beslut som fattas av myndigheten ska ta hänsyn till allmänintresset och vara bindande.

37 I förvaltningsprocesslagen föreskrivs att dessa beslut kan omprövas inom ramen för ett klagomålsförfarande. När ett sådant klagomål inges ankommer det på myndighetens ordförande att fatta beslut i ärendet.

38 Enligt artikel 56.10 i direktiv 2012/34 kan myndighetens beslut överklagas till domstol. Beroende på typen av förfarande förs talan antingen vid förvaltningsdomstol eller vid allmän domstol.

39 Vad gäller förfarandet för kontroll av lagenligheten av den beskrivning av järnvägsnätet som är i fråga i det nationella målet, vilken ingår i en ”beskrivning av järnvägarna”, har myndigheten påpekat att detta förfarande är det förfarande som avses i artikel 34e i järnvägslagen. Det kan inledas på myndighetens eget initiativ eller, som i förevarande fall, efter framställan från en part. Det beslut som fattas får överklagas till de nationella allmänna domstolarna vilkas avgöranden, i enlighet med civilprocessrättsliga regler och till skillnad från avgöranden från förvaltningsdomstolarna, ersätter myndighetens beslut. För det fall myndigheten upptäcker oegentligheter under sin undersökning kan den dessutom inleda ett förfarande för konstaterande av överträdelse.

40 Den tjeckiska och den spanska regeringen samt Europeiska kommissionen har i sina skriftliga yttranden hävdat att myndigheten inte är en ”domstol”, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken är behörig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. De har särskilt gjort gällande dels att myndigheten inte kan jämföras med den österrikiska tillsynsmyndigheten för järnvägar, vilket innebär att domstolens överväganden avseende detta organ i domen av den 22 november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), inte kan överföras på myndighetens situation, dels att myndigheten fullgör förvaltningsuppgifter.

41 Det följer av EU-domstolens fasta praxis att vid bedömningen av huruvida det hänskjutande organet är en ”domstol”, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilket är en rent unionsrättslig fråga, ska EU-domstolen beakta ett antal omständigheter, däribland om organet är inrättat enligt lag, om det är av stadigvarande karaktär, om dess jurisdiktion är av tvingande art, om förfarandet är kontradiktoriskt, om organet tillämpar rättsregler samt om det är oavhängigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, s. 395, och dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

42 Det framgår även av EU-domstolens fasta praxis att de nationella domstolarna endast är behöriga att begära förhandsavgörande från EU-domstolen om en tvist är anhängig vid dem och om förfarandet i fråga är avsett att leda till ett avgörande av rättskipningskaraktär (beslut av den 26 november 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punkt 21, dom av den 31 januari 2013,

Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 39, och dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning), C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

43 Frågan huruvida ett organ är behörigt att begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen ska således avgöras på grundval av såväl strukturella som funktionella kriterier. Ett nationellt organ kan anses vara en ”domstol”, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, när det fullgör dömande uppgifter, men inte när det fullgör andra uppgifter, såsom till exempel förvaltningsuppgifter (beslut av den 26 november 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punkt 22, och dom av den 31 januari 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 40).

44 Vid bedömningen av huruvida ett nationellt organ, som enligt lag ska fullgöra olika slags uppgifter, ska anses vara en ”domstol”, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, är det följaktligen nödvändigt att kontrollera exakt vilka slags uppgifter organet fullgör i det särskilda normativa sammanhang i vilket det har framställt sin begäran om förhandsavgörande (beslut av den 26 november 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punkt 23, och dom av den 31 januari 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 41).

45 Denna kontroll är av särskild betydelse när det är fråga om förvaltningsmyndigheter, vilkas oberoende är en direkt följd av de krav som följer av unionsrätten, vilken ger dessa myndigheter behörighet att utöva sektoriell kontroll och tillsyn av marknader. Även om dessa myndigheter kan uppfylla de kriterier som räknas upp i punkt 41 ovan, vilka följer av domen av den 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), är verksamheten bestående i sektoriell kontroll och tillsyn av marknader i princip av förvaltningskaraktär (se, analogt, dom av den 12 november 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punkt 15), eftersom den innebär utövande av befogenheter vilka skiljer sig från de befogenheter som domstolar har.

46 Myndigheten kan således inte med framgång göra gällande att den, i och med att den uppfyller dessa kriterier, i synnerhet villkoret om oberoende, nödvändigtvis måste anses utgöra en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF. En sådan tolkning av denna bestämmelse skulle nämligen strida mot domstolens praxis, som det erinrats om i punkterna 42–44 ovan, av vilken det framgår att ett nationellt organ – trots att det inte råder något tvivel om att det är inrättat enligt lag och är av stadigvarande karaktär, att dess jurisdiktion är av tvingande art, att förfarandet är kontradiktoriskt, att det tillämpar rättsregler samt att det är oavhängigt – endast kan begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen om det fullgör dömande uppgifter i det förfarande som äger rum vid organet.

47 I domen av den 22 november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), som åberopats av myndigheten, prövade EU-domstolen, som hade att pröva en begäran om förhandsavgörande från den österrikiska tillsynsmyndigheten för järnvägar, endast de kriterier som följer av domen av den 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), och underlät således att pröva huruvida detta organ, inom ramen för det förfarande som gav upphov till begäran om förhandsavgörande, fullgjorde dömande uppgifter.

48 Den omständigheten att organet i fråga kan inleda förfaranden på eget initiativ talar för att det inte fullgör dömande uppgifter, utan uppgifter av förvaltningskaraktär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 januari 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 47, och beslut av den 14 november 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punkt 18). Den omständigheten att

organet, också på eget initiativ, får ålägga sanktioner inom sina befogenhetsområden talar för samma sak (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 september 2020, Anesco m.fl., C-462/19, EU:C:2020:715, punkt 44).

49 Dessutom är frågan huruvida det förfarande som gett upphov till en begäran om förhandsavgörande har inletts på initiativ av en berörd person inte av avgörande betydelse. Den omständigheten att ett organ får inleda ett visst förfarande efter framställan, trots att detta organ under alla omständigheter även kan utöva sin befogenhet på eget initiativ, påverkar inte den omständigheten att denna befogenhet är av förvaltningskaraktär.

50 Vid bedömningen av ett organs uppgifter är även dess roll och placering i den nationella rättsordningen av betydelse.

51 Enligt EU-domstolen är sålunda ett organs verksamhet, vilken inte syftar till att pröva lagenligheten av ett beslut utan till att, för första gången, ta ställning till en anmälan som inkommit och vilken resulterar i beslut som kan överklagas till domstol, av ”förvaltningskaraktär” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punkterna 16 och 18, beslut av den 24 mars 2011, Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, punkterna 22 och 23, beslut av den 14 november 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punkterna 19 och 21, och dom av den 16 september 2020, Anesco m.fl., C-462/19, EU:C:2020:715, punkt 49).

52 Vad gäller begreppet ”domstol”, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, har EU-domstolen dessutom vid upprepade tillfällen erinrat om att det till sin natur endast kan avse en myndighet som har egenskapen av en utomstående i förhållande till den myndighet som har fattat det beslut som är föremål för talan (dom av den 30 mars 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, punkt 15, dom av den 30 maj 2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, punkt 36, och dom av den 16 september 2020, Anesco m.fl., C-462/19, EU:C:2020:715, punkt 37).

53 I förevarande fall ska till att börja med prövas vilken karaktär och vilka uppgifter som ett kontrollorgan, som myndigheten, har inom det system för reglering och kontroll av järnvägsmarknaden som införts genom direktiv 2012/34. I artiklarna 55 och 56 i detta direktiv föreskrivs nämligen att det i varje medlemsstat ska finnas ett nationellt regleringsorgan för järnvägssektorn samt vilka principerna för organens organisation är och vilka befogenheter organen ska ges.

54 Det framgår av artikel 55.1 i nämnda direktiv att regleringsorganet ska vara en fristående myndighet som organisatoriskt, funktionellt, hierarkiskt och i fråga om beslutsfattande är rättsligt åtskild från och oberoende i förhållande till alla andra offentliga eller privata enheter.

55 Vad gäller organets behörighet framgår det av artikel 56.1, 56.2, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34 att organet inte bara prövar överklaganden, utan även kan agera på eget initiativ.

56 Vad gäller det sistnämnda åligger det organet att ”säkra konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster” och att, inom ramen för denna uppgift, kontrollera de beslut som fattas av aktörer inom järnvägssektorn, bland annat med avseende på de olika omständigheter som räknas upp i artikel 56.1 i direktiv 2012/34. Dessutom ska nämnda organ bland annat se till att infrastrukturavgifterna inte är diskriminerande och ska ingripa i förhandlingarna mellan ”sökande”, i den mening som avses i artikel 3.19 i detta direktiv, vilka bland annat utgörs av järnvägsföretag, och en infrastrukturförvaltare om nivån på dessa avgifter för att säkerställa att

tillämpliga bestämmelser iakttas. Organet ska slutligen på eget initiativ besluta om lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering av sökande, snedvridning av konkurrensen och all annan icke önskvärd utveckling på dessa marknader.

57 Denna befogenhet för regleringsorganet är sålunda inte beroende av att ett klagomål eller ett överklagande inges och kan således utövas på eget initiativ (dom av den 9 september 2021, LatRailNet och Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punkt 37).

58 Med avseende på tillsynsverksamheten ska regleringsorganet dessutom, i enlighet med artikel 56.8 i direktiv 2012/34, ha undersökningsbefogenheter för att samla in all nödvändig information. Regleringsorganet får förena en begäran om uppgifter med lämpliga sanktioner.

59 Enligt artikel 56.9 andra stycket i direktivet får detta organ, på samma sätt, förena de beslut som det antar med lämpliga sanktioner, däribland vite.

60 Det följer således av artiklarna 55 och 56 i direktiv 2012/34, jämförda med skäl 76 i direktivet, att effektiv förvaltning och rättvis och icke-diskriminerande användning av järnvägsinfrastrukturen, som föreskrivs i direktivet, förutsätter att det upprättas en myndighet som både har till uppgift att på eget initiativ utöva tillsyn över järnvägssektorns aktörers tillämpning av föreskrifterna i direktivet och att fungera som besvärsorgan.

61 Denna sammanläggning av funktioner innebär att när ett beslut överklagas till ett regleringsorgan som har upprättats med stöd av artikel 55 i direktiv 2012/34, påverkar denna omständighet inte samma organs befogenhet att vid behov på eget initiativ vidta lämpliga åtgärder för att komma till rätta med varje överträdelse av tillämplig lagstiftning och, om det anser det nödvändigt, förena sina beslut med sanktioner, vilket bekräftar att organets uppgifter är av förvaltningskaraktär.

62 I artikel 56.10 i direktiv 2012/34 föreskrivs dessutom att medlemsstaterna ska säkerställa att de beslut som fattas av regleringsorganet kan överklagas till domstol, vilket, såsom påpekats i punkt 51 ovan, talar för att sådana beslut är av förvaltningskaraktär (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 november 2013, MF 7, C 49/13, EU:C:2013:767, punkt 19).

63 Det är mot bakgrund av ovanstående överväganden som domstolen härefter ska pröva huruvida ett regleringsorgan, såsom myndigheten, trots att det i princip har förvaltningskaraktär, med avseende på de specifika uppgifter som det fullgjort i det nationella ärendet, ska anses utgöra en ”domstol”, i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

64 Av de handlingar som ingetts till EU-domstolen, och särskilt av myndighetens svar på EU-domstolens begäran om upplysningar, vilka hänvisar till järnvägslagen och förvaltningsprocesslagen, framgår att myndigheten inom ramen för sin befogenhet, med undantag för de förfaranden som föreskrivs i artiklarna 23c, 23d och 34d i järnvägslagen som endast får genomföras efter framställan, ska fatta beslut såväl ”på framställan” av en sökande som på eget initiativ. I artikel 34e.1 i järnvägslagen föreskrivs sålunda uttryckligen att det förfarande som avses där kan inledas på eget initiativ eller ”på framställan” av en sökande.

65 Det nationella förfarande, vilket en sökande (CityRail) har tagit initiativ till med stöd av artikel 34e.1, syftar till att kontrollera huruvida en beskrivning av järnvägsnätet vilken ingår i en ”beskrivning av järnvägarna” är förenlig med nämnda lag. Genom denna bestämmelse har, enligt myndigheten, artikel 56.1 a i direktiv 2012/34 införlivats med nationell rätt. Det är inom ramen för

detta förfarande som myndigheten ska uttala sig om villkoren för tillträde till vissa anläggningar som drivs av Správa železnic vilka tas upp i beskrivningen av det järnvägsnät som är i fråga i det nationella målet.

66 Enligt uppgifter som lämnats av myndigheten ska den, enligt artikel 78.1 i lag nr 250/2016 om ansvar vid överträdelser och tillhörande förfaranden, på eget initiativ beivra oegentligheter som den upptäcker under ett administrativt förfarande, såsom det som avses i artikel 34e i järnvägslagen. Vid behov ska myndigheten inleda ett förfarande för att fastställa en separat överträdelse.

67 Såsom har påpekats i punkterna 48 och 49 ovan utgör myndighetens befogenhet att även på eget initiativ inleda det förfarande som gett upphov till förevarande begäran om förhandsavgörande, liksom dess rätt att på eget initiativ beivra oegentligheter som upptäckts under detta förfarande, särskilt relevanta omständigheter till stöd för konstaterandet att detta organ, i det nationella förfarandet, inte fullgör dömande uppgifter, utan uppgifter av förvaltningskaraktär.

68 Det framgår dessutom av uppgifter som myndigheten har lämnat att myndighetens beslut kan överklagas till domstol. Om förvaltningsdomstolarna, i enlighet med de regler om fördelning av behörighet som framgår av civilprocesslagen och förvaltningsprocesslagen, är behöriga att pröva ett överklagande av ett beslut som fattats av myndigheten, har myndigheten ställning som svarande. Det framgår dessutom av artikel 250c.2 i civilprocesslagen att vid allmänna domstolar, vilka enligt myndigheten bland annat är behöriga att pröva överklaganden av beslut som antagits inom ramen för det förfarande som avses i artikel 34e i järnvägslagen, har myndigheten rätt att yttra sig, utan att vara part i förfarandet.

69 Ett sådant deltagande av myndigheten i ett överklagandeförfarande, i vilket myndighetens egna beslut ifrågasätts, talar för att myndigheten, när den antog beslutet i fråga, inte hade egenskapen av utomstående i förhållande till de berörda intressena, i den mening som avses i punkt 52 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 oktober 2014, SV, C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 37 och där angiven rättspraxis, och dom av den 24 maj 2016, MT Højgaard och Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, punkt 25).

70 Den bedömning som gjorts ovan påverkar inte den omständigheten att ett organ som fullgör såväl förvaltningsuppgifter som dömande uppgifter och som uppfyller de strukturella kriterier som avses i punkt 41 ovan, i linje med den rättspraxis som nämns i punkt 43 ovan, kan anses vara en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF när dess dömande uppgifter på ett objektivt och strikt sätt är avskilda från dess förvaltningsuppgifter. Så är särskilt fallet när vissa förfaranden endast kan inledas vid detta organ efter överklagande och inte på organets egna initiativ och när detta organ inte kan vara svarande i ett mål om överklagande av beslut som organet fattar efter dessa förfaranden.

71 EU-domstolen konstaterar emellertid, mot bakgrund av omständigheterna som presenterats i punkterna 64–69 ovan, att myndigheten, inom ramen för det nationella ärendet, inte fullgör dömande uppgifter, utan uppgifter av förvaltningskaraktär. Myndigheten kan följaktligen inte anses utgöra en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilket innebär att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning.

Rättegångskostnader

72 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Begäran om förhandsavgörande från Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Myndigheten för tillträde till transportinfrastruktur, Tjeckien) kan inte tas upp till prövning.

Underskrifter