



Jurisprudentie

Zaak C-453/20

**CityRail a.s.
tegen
Správa železnic, státní organizace**

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře)

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 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 toezichhoudende instantie voor de spoorwegsector – Onafhankelijke sectorale toezichhoudende autoriteit – Machtiging tot ambtshalve optreden – Sanctiebevoegdheid – Besluiten waartegen een voorziening in rechte kan worden ingesteld – Niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing”

Prejudiciële vragen – Adiëring van het Hof – Nationale rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU – Begrip – Vaststelling op grond van structurele en functionele criteria – Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur, Tsjechië) – Instantie die geen rechterlijke, maar administratieve taken vervult – Daarvan uitgesloten

(Art. 267 VWEU)

(zie punten 41-50, 53, 60-63, 67-69, 71 en dictum)

Samenvatting

Správa železnic is een bij wet opgerichte overheidsinstantie die is belast met het beheer, in Tsjechië, van een spoorwegennet en de bijbehorende dienstvoorzieningen. Zij heeft een netverklaring in de zin van richtlijn 2012/34, die één Europese spoorwegruimte instelt¹, opgesteld en bekendgemaakt, met daarin onder meer een uiteenzetting van de per 1 april 2020 geldende voorwaarden voor de toegang tot bepaalde installaties.

¹ 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”), artikel 3, punt 26.

CityRail, een spoorwegonderneming, heeft deze voorwaarden op grond van de spoorwettenwet² aangevochten bij het bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur (hierna: „UPDI”)³, in zijn hoedanigheid van nationale toezichthoudende instantie van de spoorwegsector, op grond dat zij in strijd zijn met de regels van richtlijn 2012/34.

Daar het UPDI betwijfelde of deze voorwaarden en het op het hoofdgeding toepasselijke nationale recht in overeenstemming zijn met richtlijn 2012/34, heeft het besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Het Hof (Grote kamer) verklaart het door het UPDI ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk omdat het UPDI in het kader van het hoofdgeding geen rechtsprekende, maar administratieve taken uitoefent. Bijgevolg kan het UPDI niet worden beschouwd als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

Beoordeling door het Hof

Het Hof herinnert allereerst aan zijn vaste rechtspraak op dit gebied⁴, op grond waarvan het 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 houdt met een geheel van factoren, zoals 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. Voorts is de nationale rechter alleen bevoegd tot verwijzing naar het Hof indien bij hem een geding aanhangig is en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet leiden tot een rechterlijke beslissing.⁵

De bevoegdheid van een instantie om zich tot het Hof te wenden moet dus zowel aan structurele als aan functionele criteria worden getoetst. Zo kan een nationale instantie als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU worden aangemerkt wanneer zij een rechtsprekende functie uitoefent, terwijl die kwalificatie niet mogelijk is in zoverre zij andere, met name bestuursfuncties uitoefent. Om vast te stellen of een nationaal orgaan dat krachtens de wet taken van verschillende aard uitoefent als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU moet worden aangemerkt, dient volgens het Hof bijgevolg te worden nagegaan wat de specifieke aard is van de functie die het uitoefent in de bijzondere normatieve context waarin het zich tot het Hof wendt.⁶

Het Hof benadrukt dat deze toetsing van bijzonder belang is in het geval van administratieve instanties waarvan de onafhankelijkheid een rechtstreeks gevolg is van de vereisten die voortvloeien uit Unierechtelijke bepalingen die hun bevoegdheden inzake sectoraal en markttoezicht verlenen. Hoewel deze instanties kunnen voldoen aan de hierboven genoemde

² §34e van wet nr. 266/1994 inzake de spoorwegen.

³ In Tsjechië maakt de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (bureau voor toegang tot de vervoersinfrastructuur) deel uit van de centrale autoriteiten van de landelijke overheid. Het is opgericht bij wet nr. 320/2016 inzake het UPDI.

⁴ Zie in die zin arrest van 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39, blz. 275) (hierna: „arrest Vaassen-Göbbels”).

⁵ Beschikking van 26 november 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, punt 21), en arrest van 31 januari 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punt 39).

⁶ Beschikking van 26 november 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, punten 22 en 23), en arrest van 31 januari 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punten 40 en 41).

criteria, die voortvloeien uit het arrest Vaassen-Göbbels, zijn het sectoraal toezicht en het markttoezicht in wezen van administratieve aard, aangezien zij de uitoefening van bevoegdheden omvatten die losstaan van die welke aan de rechterlijke instanties zijn toegekend.

In het arrest Westbahn Management⁷, waarop het UPDI zich beroept, heeft het Hof, toen het door de Schienen-Control Kommission (commissie van toezicht op de spoorwegen, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing werd verzocht, evenwel alleen de criteria onderzocht die voortvloeien uit het arrest Vaassen-Göbbels, en dus niet onderzocht of deze instantie in het kader van de procedure die tot dit verzoek heeft geleid, rechtsprekende functies uitoefende.

In dit verband verduidelijkt het Hof dat de bevoegdheid om ambtshalve procedures in te leiden en de bevoegdheid om, eveneens ambtshalve, sancties op te leggen in de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, aanwijzingen vormen dat de betrokken instantie geen rechtsprekende, maar administratieve taken uitoefent. 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 wanneer die procedure ambtshalve had kunnen worden ingeleid. Het Hof verduidelijkt voorts dat de rol en de plaats van een instantie in de nationale rechtsorde eveneens relevant zijn voor de beoordeling van de aard van haar taken.

In dit geval onderzoekt het Hof eerst, in wezen, de aard en de functie van een toezichthoudende instantie, zoals het UPDI, in het bij richtlijn 2012/34⁸ ingevoerde systeem van beheer en controle van spoorwegactiviteiten.

Zo volgt uit de relevante bepalingen van richtlijn 2012/34⁹ 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 op eigen initiatief toeziet op de toepassing door de actoren in de spoorwegsector van de bepalingen van deze richtlijn, en als beroepsinstantie optreedt. Deze cumulatie van functies houdt in dat wanneer bij een toezichthoudende instantie¹⁰ beroep is ingesteld, 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 regeling te verhelpen en om, indien nodig, sancties te verbinden aan haar besluiten, hetgeen de administratieve aard van haar taken bevestigt. Voorts bepaalt richtlijn 2012/34¹¹ dat de lidstaten ervoor zorgen dat de besluiten van de toezichthoudende instantie door de rechter kunnen worden getoetst, wat eveneens een aanwijzing vormt voor de administratieve aard van dergelijke besluiten.

In het licht van deze overwegingen onderzoekt het Hof vervolgens of een toezichthoudende instantie zoals 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.

⁷ Arrest van 22 november 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740).

⁸ De artikelen 55 en 56 van richtlijn 2012/34 bepalen dat in alle lidstaten toezichthoudende instanties voor de spoorwegsector worden ingesteld, stellen de beginselen van hun organisatie vast en bepalen over welke bevoegdheden zij moeten beschikken.

⁹ Artikelen 55 en 56 van richtlijn 2012/34, gelezen in het licht van overweging 76 ervan.

¹⁰ Ingesteld in toepassing van artikel 55 van richtlijn 2012/34.

¹¹ Artikel 56, lid 10, van richtlijn 2012/34.

In dit verband herinnert het Hof eraan dat 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 zijn die de vaststelling staven dat deze instantie in het hoofdgeding geen rechtsprekende, maar administratieve taken uitoefent.

Bovendien komt uit de door het UPDI verstrekte informatie 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 het wetboek burgerlijk procesrecht¹² 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 spoorwetenwet, zoals in het hoofdgeding het geval is, het recht heeft om opmerkingen in te dienen zonder partij te zijn in de procedure. 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 en dus geen rechtsprekende functie uitoefent.

Gelet op een en ander stelt het Hof vast 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.

¹² § 250c, lid 2, van het wetboek burgerlijk procesrecht.