

Zaak C-221/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

26 maart 2021

Verwijzende rechter:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 september 2020

Verzoekende partij:

Správa železnic, overheidsorganisatie

Verwerende partijen:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

BESLISSING

De Obvodní soud pro Prahu 1 (rechter in eerste aanleg Praag, Tsjechië; hierna ook: „Obvodní soud”) [...] heeft in de zaak van

verzoekster: **Správa železnic, overheidsorganisatie,**
[...] Praag, stadsdeel 1, [...]

tegen

verweersters: 1. **České dráhy, a.s.,**
[...] Praag, stadsdeel 1, [...]

2. **PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,**
[...] Ostrava [...]

3. PDV RAILWAY a.s.,

[...] Ústí nad Labem [...]

4. KŽC Doprava, s.r.o.

[...] Praag, stadsdeel 9 [...]

betreffende de klacht tegen het besluit van de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur; hierna: „bureau”) [...] van 2 november 2018

beslist:

[...] [schorsing van de procedure]

[...] Krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) legt de Obvodní soud pro Prahu 1 aan het Hof de hiernavolgende prejudiciële vragen voor:

- 1) Voldoet een nationale regeling als die van deel 5 van de zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (wet nr. 99/1963 houdende het wetboek van burgerlijke rechtsvordering), zoals gewijzigd (hierna: „o.s.ř.” of „wetboek van burgerlijke rechtsvordering”), aan de vereisten voor rechterlijke toetsing van de besluiten van de toezichthoudende instantie overeenkomstig artikel 56, lid 10, van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: „richtlijn 2012/34”)?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: kan artikel 56, lid 10, van richtlijn 2012/34 aldus worden uitgelegd dat een rechterlijke toetsing van een besluit van de toezichthoudende instantie overeenkomstig § 99 o.s.ř. door middel van een gerechtelijke schikking kan worden beëindigd? **[Or. 2]**
- 3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: staan de vereisten inzake de instelling van een nationale toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector in artikel 55, lid 1, van richtlijn 2012/34, de in artikel 56, leden 2, 6, 11 en 12, van richtlijn 2012/34 genoemde taken van de toezichthoudende instantie en de in artikel 57, lid 2, van richtlijn 2012/34 genoemde samenwerking tussen de toezichthoudende instanties toe dat de besluiten ten gronde van de toezichthoudende instantie worden vervangen door beslissingen van

afzonderlijke gewone rechterlijke instanties, die niet gebonden zijn aan de door de toezichhoudende instantie vastgestelde feiten?

[...] [nationale procedure]

Praag, 22 september 2020

[...]

WERKDOCUMENT

[Or. 3] OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1

[...] [adres van de verwijzende rechter, dossiernummer, adres van het Hof, naam van de gerechtsassessor]

24 maart 2021

[...] [herhaalde vermelding van de deelnemers aan de procedure]

Geachte heer/mevrouw,

In antwoord op uw verzoek van 4 maart 2021 om een beknopte samenvatting (liefst een bladzijde A4) van de aard en het verloop van de procedure bij de Obvodní soud [...], waarin een prejudiciële vraag is gerezen die vervolgens op 3 maart 2021 aan het Hof is voorgelegd, deelt de verwijzende rechter u mee dat hij, gelet op het voorwerp van de zaak, het aantal deelnemers aan de procedure en de grote hoeveelheid door hen ingediende stukken, genoodzaakt was met betrekking tot de omstandigheden waarin de prejudiciële vraag is voorgelegd te verwijzen naar de als bijlage bij deze e-mail gevoegde relevante stukken in het dossier.

De kern van de onderhavige zaak luidt als volgt:

Verzoekster, de overheidsorganisatie Správa železniční dopravní cesty (spoorweginfrastructuurbeheerder, Tsjechië), heeft in haar klacht van 14 december 2018 verzocht om verwerping van het verzoek tot herziening van de zaak van 2 november 2018 [...] voor zover daarin de punten 6, 8, 9, 22 en 28 zijn betwist, alsmede om handhaving van deze punten. Voorts heeft zij verzocht vast te stellen dat de hoofdstukken 2.4.1, 4.2.1.2, 4.3.2 en 4.4.2 van de Prohlášení 2019 (netverklaring 2019) niet in strijd zijn met de zákon o drahách (spoorwegwet; hierna ook: „z. o d.”). De gegeven beslissing dient het in de klacht bestreden besluit volledig te vervangen.

Op 22 juni 2020 heeft het bureau op de hiernavolgende **gronden** verzocht om indiening van een verzoek **om een prejudiciële beslissing**.

Het bureau heeft in een administratieve procedure [...] krachtens § 34e z. o d. onderzoek verricht naar de verenigbaarheid met deze wet van de netverklaring die van toepassing is bij de opstelling van de dienstregeling voor 2019 alsmede op deze dienstregeling zelf (netverklaring in de zin van artikel 27 van richtlijn 2012/34) en heeft op 15 juni 2018 besluit [...] vastgesteld. De voor de vaststelling van de netverklaring bevoegde overheidsorganisatie, Správa železnic, die deelneemster is aan de procedure en tevens de infrastructuurbeheerder die de infrastructuurcapaciteit toewijst, heeft met betrekking tot dit besluit bij het hoofd van het bureau een verzoek tot herziening van de zaak ingediend en heeft daarin onder meer de punten 3, 15, 16 en 19 betwist. In zijn besluit betreffende het

verzoek tot herziening van de zaak van 2 november 2018 [...] heeft het hoofd van het bureau het primaire besluit van het bureau op die punten gehandhaafd. **[Or. 4]**

Als deelnemster aan de oorspronkelijke administratieve procedure voor het bureau heeft de overheidsorganisatie Správa železnic krachtens deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering beroep ingesteld bij de Obvodní soud pro Prahu 1. Daarin heeft zij de Obvodní soud verzocht [...] zich opnieuw uit te spreken over de punten 3, 15, 16 en 19 en het besluit van het bureau op die punten krachtens § 250j o.s.ř. te vervangen door zijn eigen uitspraak.

Volgens artikel 56, lid 10, van richtlijn 2012/34 waarborgen de lidstaten dat de besluiten van de toezichhoudende instantie voor rechterlijke toetsing openstaan. Volgens het bureau is een civielrechtelijke procedure krachtens deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering geen rechterlijke toetsing van de besluiten van de toezichhoudende instantie.

Een rechterlijke instantie doet een administratieve procedure ab initio over, kan uitspraak doen ongeacht het eerdere besluit van de toezichhoudende instantie en hoeft niet in te gaan op de motivering van het besluit. De rechterlijke instantie is niet bevoegd om het besluit van de toezichhoudende instantie nietig te verklaren en het voor heroverweging naar de toezichhoudende instantie terug te verwijzen. De rechterlijke instantie kan het beroep verwerpen of de zaak zelf afdoen en het besluit van de toezichhoudende instantie aldus vervangen. De toezichhoudende instantie kan haar besluit slechts minimaal in rechte verdedigen.

In Tsjechië zijn in totaal 86 rechterlijke instanties bevoegd om kennis te nemen van beroepen die zijn ingesteld krachtens deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Daarbij wordt de relatieve bevoegdheid bepaald door de plaats van vestiging van de deelnemers aan de procedure. De kans is reëel dat verschillende civiele rechterlijke instanties volstrekt verschillende uitspraken over de verenigbaarheid van de netverklaring met de spoorwegwet zullen doen.

Bijgevolg is het mogelijk dat deze verschillende uitspraken van de onafhankelijke civiele rechterlijke instanties, die mogelijk niet door hogere rechterlijke instanties zullen worden geüniformeerd, in de plaats komen van de uniforme toetsing door de toezichhoudende instantie.

Gelet op de hierboven beschreven regeling van de gerechtelijke procedure krachtens deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering vervult elke afzonderlijke civiele rechterlijke instantie in Tsjechië in beginsel onafhankelijk de rol van toezichhoudende instantie in de spoorwegsector. Dat is in strijd met artikel 55, lid 1, van richtlijn 2012/34, waarin is bepaald dat elke lidstaat een nationale toezichhoudende instantie voor de spoorwegsector instelt.

Het stelsel van de bestuursrechtspraak voldoet volledig aan de vereisten voor rechterlijke toetsing van besluiten van de toezichhoudende instantie in de zin van artikel 56, lid 10, van richtlijn 2012/34. In elk geval is slechts één bestuursrechtelijke instantie bevoegd om kennis te nemen van klachten tegen de

besluiten van de toezichthoudende instantie. De procedure krachtens de soudní řád správní (wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „s.ř.s.”) is een cassatieprocedure. De rechterlijke instantie kan een besluit nietig verklaren wegens de onrechtmatigheid daarvan of wegens erin voorkomende procedurefouten. De toezichthoudende instantie spreekt zich opnieuw over de zaak uit en is daarbij gebonden aan de juridische beoordeling van de bestuursrechter.

Richtlijn 2012/34 is pas na de vaststelling van de uitspraak van de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië; hierna: „NSS”) omgezet in de spoorwegwet. Daarnaast is de zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (wet nr. 320/2016 inzake het bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur) vastgesteld, krachtens welke de toezichthoudende instantie is opgericht en zij de functie van toezichthoudende instantie heeft overgenomen van de Drážní úřad (dienst spoorwegen, Tsjechië; hierna: „spoorwegdienst”).

De rechtsfiguur van de toetsing van de overeenstemming van de netverklaring met de spoorwegwet is eveneens geregeld naar aanleiding van de omzetting van richtlijn 2012/34, namelijk aldus dat de toezichthoudende instantie slechts beoordeelt of de netverklaring in overeenstemming is met de wet maar deze niet door een specifieke regeling vervangt. De toezichthoudende instantie verricht deze beoordeling van de netverklaring ab initio en ambtshalve.

Bovendien heeft het Hof van Justitie een uitspraak gedaan die betrekking heeft op een soortgelijke zaak en die in de onderhavige zaak van toepassing behoort te zijn. Het gaat om het arrest van het Hof (Vijfde kamer) van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834.

Het bureau voegt hieraan toe dat richtlijn 2012/34 in de plaats is gekomen van de oude richtlijn 2001/14 en dat zij, net als deze richtlijn, voorziet in een regeling van de kwestie van de netverklaring en van het toezicht daarop door de toezichthoudende instantie. In de artikelen 55 en 56 van richtlijn 2012/34 zijn de eisen die aan de toezichthoudende instantie worden gesteld, in vergelijking met de artikelen 30 en 31 van richtlijn 2001/14, uitdrukkelijk verruimd en aangescherpt. Nieuw is dat de nadruk wordt gelegd op het bestaan van een enkele toezichthoudende instantie. **[Or. 5]**

Volgens het bureau is het arrest CTL Logistics volledig van toepassing op de onderhavige procedure en is een rechterlijke toetsing van de procedure van het bureau die wordt verricht overeenkomstig deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering om die reden in strijd met de doelstelling van richtlijn 2012/34, die zich verzet tegen de toepassing van nationale bepalingen volgens welke een procedure van de toezichthoudende instantie met betrekking tot een netverklaring krachtens deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering aan rechterlijke toetsing wordt onderworpen.

Volgens § 99 o.s.ř. kan de procedure ook worden beëindigd door middel van een gerechtelijke schikking tussen de deelnemers. Indien de rechter de schikking goedkeurt, wordt de rechtmatigheid van de netverklaring in werkelijkheid vastgesteld in de overeenkomst tussen de aanvragers en de infrastructuurbeheerder.

Het treffen van een schikking is niet in overeenstemming met artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34, aangezien daarin is bepaald dat beroepen tegen besluiten van de infrastructuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming of de exploitant van een dienstvoorziening ten aanzien van de netverklaring en de daarin opgenomen criteria worden onderzocht door de toezichthoudende instantie. Richtlijn 2012/34 bepaalt bovendien dat de besluiten van de toezichthoudende instantie bindend zijn voor alle betrokken partijen en niet zijn onderworpen aan toezicht door een andere bestuursrechtelijke instantie.

Een besluit van het bureau waarbij de verenigbaarheid van een netverklaring met de spoorwegwet wordt beoordeeld overeenkomstig § 34e daarvan zou elke zin verliezen indien de deelnemers aan de procedure het bureau steeds kunnen omzeilen en een gerechtelijke schikking kunnen treffen. In dat geval zou het standpunt van het bureau volstrekt irrelevant zijn. Het uiteindelijke besluit over de rechtmatigheid van de netverklaring zou derhalve niet door het bureau worden gegeven, maar door de toewijzende instanties en de aanvrager, die het onderling eens zouden worden over de vraag of de netverklaring al dan niet rechtmatig is.

Overeenkomstig artikel 56, lid 10, van richtlijn 2012/34 staan de besluiten van de toezichthoudende instantie open voor rechterlijke toetsing. Deze bepaling kan hoe dan ook niet aldus worden uitgelegd dat de rechterlijke instanties, in plaats van een bij de toezichthoudende instantie gevoerde procedure of een besluit van deze instantie te toetsen, in feite de functie van de instantie in haar plaats kunnen uitoefenen of kunnen instemmen met een schikking tussen de entiteiten die aan de toezichthoudende activiteiten van het bureau zijn onderworpen.

De privatisering van de toezichthoudende activiteit van het bureau is in strijd met het beginsel van bescherming van de zwakste contractpartij, aangezien het bureau er bij de uitoefening van zijn toezichthoudende activiteit ook op toeziet dat de spoorweginfrastructuurbeheerder geen misbruik maakt van zijn natuurlijke monopoliepositie ten aanzien van de verschillende spoorwegondernemingen.

Dit zou er zelfs toe kunnen leiden dat het bureau een besluit vaststelt dat niet voldoet aan de verwachtingen van de aanvragers noch aan die van de infrastructuurbeheerder en dat de deelnemers aan de procedure deze situatie oplossen door middel van een gerechtelijke schikking, waardoor de toezichthoudende instantie in feite zou worden omzeild.

Ten slotte is de toepassing van deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering evenmin verenigbaar met richtlijn 2012/34 omdat in bepaalde

gevallen de bestuursrechtelijke instanties en in andere gevallen de civiele rechterlijke instanties bevoegd zijn voor de rechterlijke toetsing van de besluiten van het bureau. Dit kan het geval zijn wanneer sprake is van de onrechtmatige vaststelling van prijzen of heffingen uit hoofde waarvan de infrastructuurbeheerder aansprakelijk kan worden gesteld voor een overtreding. In het geval van betwisting wordt het besluit van het bureau tot vaststelling van de overtreding voor onderzoek voorgelegd aan een bestuursrechtelijke instantie. De rechtmatigheid van de in de netverklaring vastgestelde prijzen wordt evenwel opnieuw beoordeeld door een civiele rechterlijke instantie. De rechterlijke toetsing van een procedure bij de toezichthoudende instantie of van haar besluiten in het kader van de verschillende procedures bedoeld in artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34 verschilt naargelang van de rechterlijke instantie die voor het betrokken soort procedure bevoegd is.

Bijgevolg heeft een rechterlijke toetsing die in verschillende soorten gerechtelijke procedures door verschillende rechterlijke instanties wordt verricht tot gevolg dat wordt afgezien van de samenhang van de toezichthoudende praktijk, hetgeen indruist tegen het doel van artikel 55, lid 1, van richtlijn 2012/34, dat erin tot uiting komt dat elke lidstaat een nationale toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector instelt. Dit kan tot gevolg hebben dat twee besluitvormingsprocessen naast elkaar bestaan die niet gecoördineerd zijn, hetgeen kennelijk in strijd is met het doel van artikel 56 van richtlijn 2012/34.

Civiele rechterlijke instanties die uitspraak doen krachtens deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering voldoen niet aan bepaalde eisen die door richtlijn 2012/34 worden gesteld aan de vaststelling van de besluiten van de toezichthoudende instantie. Deze rechterlijke instanties zijn niet verplicht om hun beslissingen overeenkomstig artikel 56, lid 11, van richtlijn 2012/34 bekend te maken. Volgens de regeling van § [Or. 6] 158 o.s.ř. wordt een rechterlijke beslissing in een civiele procedure alleen betekend aan de deelnemers aan de procedure. In gevallen waarin het bureau niet aan de procedure deelneemt, bestaat geen uitdrukkelijke wettelijke verplichting tot toezending aan de toezichthoudende instantie van afschriften van de uitspraken die in de plaats van haar besluiten komen.

De civiele rechterlijke instanties zijn niet bevoegd om overeenkomstig artikel 56, lid 2, van richtlijn 2012/34 toezicht te houden op de mededingingssituatie op de markt van het spoorwegvervoer en de activiteiten van de infrastructuurbeheerders wat betreft de in de netverklaring omschreven beginselen die bedoeld zijn om discriminatie van de aanvragers te voorkomen. De beslissingen van de rechterlijke instanties kunnen derhalve niet in de plaats komen van de besluiten van de toezichthoudende instantie.

De civiele rechterlijke instanties hebben niet de bevoegdheid om audits uit te voeren of externe audits te laten uitvoeren bij een infrastructuurbeheerder, exploitanten van dienstvoorzieningen en, zo nodig, spoorwegondernemingen om de naleving van de boekhoudkundige scheiding te controleren, zoals vereist door

artikel 56, lid 12, van richtlijn 2012/34. De noodzaak van audits kan zich ook in een gerechtelijke procedure voordoen.

De civiele rechterlijke instanties zijn niet bevoegd om met de toezichthoudende instanties samen te werken om elkaar wederzijdse bijstand te verlenen bij hun taken inzake markttoezicht, klachtenbehandeling (waaronder het toezicht op de netverklaringen) en onderzoeken, zoals vereist door artikel 57, lid 2, van richtlijn 2012/34.

In het genoemde arrest van de NSS van 7 mei 2014, dossiernummer 1 As 28/2014-62, is onder meer in punt 29 vastgesteld dat „artikel 30, lid 6, van richtlijn 2001/14/EG vereist dat toetsing wordt gewaarborgd met betrekking tot de besluiten van de toezichthoudende instantie, waarvan de taken in de Tsjechische Republiek worden uitgeoefend door de spoorwegdienst. De richtlijn omvat daarentegen geen regeling van de absolute bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de verschillende lidstaten, zodat het uitsluitend aan de lidstaten staat om te bepalen welke rechterlijke instantie absoluut bevoegd is om de besluiten van de toezichthoudende instantie te toetsen. In de Tsjechische Republiek is derhalve zowel in het geval van een procedure krachtens § 65 e.v. s.ř.s. als in het geval van een procedure krachtens deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, die in dit opzicht in beginsel gelijkwaardig moeten worden geacht, voldaan aan het vereiste van toezicht. Aangezien de vaststelling van de absolute bevoegdheid van de rechterlijke instantie in de onderhavige zaak is gebaseerd op het nationale recht en de geldigheid van richtlijn 2001/14/EG of van de andere bepalingen van Unierecht niet hoeft te worden uitgelegd of beoordeeld, heeft de NSS het Hof niet om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU verzocht.” Sindsdien zijn voornoemde wijzigingen van de voor de toezichthoudende instantie geldende vereisten van kracht geworden en is voornoemd arrest in de zaak CTL Logistics geweest. Hoewel richtlijn 2012/34 de absolute bevoegdheid van de rechterlijke instantie niet regelt, bevat zij wel een regeling inzake de procedure voor het vaststellen van beslissingen. Het is derhalve niet meer geheel juist dat in Tsjechië voor beide soorten gerechtelijke procedures aan de vereisten inzake de toetsing van besluiten is voldaan. Het bureau is van mening dat de procedure voor de civiele rechterlijke instantie in strijd is met richtlijn 2012/34. Bijgevolg verzoekt het bureau de verwijzende rechter het Hof krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Het bureau concludeert derhalve dat de thans geldende nationale regeling inzake de rechterlijke toetsing van de besluiten van het bureau met betrekking tot de verenigbaarheid van de netverklaring met de spoorwegwet overeenkomstig deel 5 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering om de hiernavolgende redenen moet worden geacht in strijd te zijn met richtlijn 2012/34:

a. sinds de vaststelling van de uitspraak van de NSS zijn de wettelijke regeling en de rechtspraak veranderd, wat aanleiding heeft gegeven tot het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing,

b. het gaat hier niet om de rechterlijke toetsing van een besluit van het bureau maar om een nieuwe beslissing in dezelfde zaak, hetgeen in strijd is met artikel 56, lid 10, van richtlijn 2012/34,

c. de gewone rechterlijke instanties vervangen de besluiten van het bureau door hun beslissingen en handelen aldus in strijd met artikel 55, lid 1, van de richtlijn, volgens hetwelk voor de spoorwegsector slechts één nationale toezichhoudende instantie kan worden ingesteld,

d. de beslissingspraktijk van de in totaal 86 in Tsjechië bevoegde gewone rechterlijke instanties zou in de plaats komen van de uniforme toetsing door de bevoegde instantie – onder voorbehoud van een eventuele latere toetsing door de rechterlijke instanties die beslissen op beroepen tegen de besluiten van deze instantie – waardoor twee niet-gecoördineerde besluitvormingsprocessen naast elkaar bestaan, hetgeen kennelijk in strijd is met het doel van de artikelen 55 en 56 van richtlijn 2012/34, **[Or. 7]**

e. door de mogelijkheid van een gerechtelijke schikking tussen de aanvragers en de infrastructuurbeheerder wordt de door de toezichhoudende instantie uitgeoefende functie volledig aan haar ontnomen, hetgeen volstrekt in strijd is met de doelstelling van richtlijn 2012/34,

f. in het kader van een civielrechtelijke procedure heeft de toezichhoudende instantie niet de minste mogelijkheid om haar besluiten in rechte te verdedigen, en de rechterlijke beslissingen die in de plaats komen van de besluiten van het bureau kunnen ongeacht de activiteiten van de toezichhoudende instantie worden gegeven,

g. de civiele rechterlijke instanties voldoen evenmin aan de vereisten van artikel 56, leden 2, 6, 11 en 12, en artikel 57, lid 2, van richtlijn 2012/34.

Wat betreft de mogelijk relevante aanvullende gegevens verwijst de verwijzende rechter naar het aan u betekende gerechtelijke dossier.

[...] [naam van de gerechtsassessor, verwijzende rechter]