



Datum van inontvangstneming : 15/04/2025

Zaak C-164/25

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof

Datum van indiening:

27 februari 2025

Verwijzende rechter:

Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Slovenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 januari 2025

Verzoekende partij:

T - 2, družba za ustvarjanje, razvoj in trženje elektronskih komunikacij in opreme, d.o.o.

Verwerende partij:

TELEKOM SLOVENIJE, d.d.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Geding waarin wordt beslist op beroep in cassatie dat is ingesteld bij de Vrhovno sodišče Republike Slovenije (hoogste rechterlijke instantie, Slovenië; hierna: „Vrhovno sodišče”). Het hoofdgeding betreft de verlening van toegang tot de bestaande infrastructuur van verzoekster aan verweerster, een aanbieder van diensten in de sector van telecommunicatie, informatie en media. De Vrhovno sodišče moet bij de beoordeling van de beslissing over verzoeken van exploitanten om toegang tot bestaande infrastructuur beslissen over de scheidslijn tussen de rechterlijke bevoegdheid en de bestuursrechtelijke bevoegdheid. Daarvoor moet deze rechter bepalingen van nationaal recht uitleggen in overeenstemming met bepalingen van Unierecht, die volgens hem evenwel op verschillende wijzen kunnen worden uitgelegd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van bepalingen van Unierecht; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Moet richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid – met name de zinsnede „*waarbij elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie*” in artikel 3, lid 5, tweede alinea, van die richtlijn – aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een netwerkexploitant het recht heeft om een verzoek tot beslechting van een geschil betreffende toegang tot bestaande fysieke infrastructuur hetzij bij een instantie voor geschillenbeslechting, hetzij bij een gerechtelijke instantie (gewone rechter) in te dienen?
- 2) Moet artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid, in het licht van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een regel van nationaal procesrecht op grond waarvan de procedure voor de beslechting van een geschil bij de nationale instantie voor geschillenbeslechting wordt beëindigd indien een van de partijen tijdens de bij die instantie aanhangige procedure voor de beslechting van het geding een rechtszaak betreffende hetzelfde voorwerp bij de bevoegde rechter aanhangig maakt?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid (PB 2014, L 155, blz. 1), met name artikel 3, lid 5, tweede alinea, en artikel 10;

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), met name artikel 47.

Aangevoerde rechtspraak van het Hof

Arrest van 11 juli 2024, Skarb Państwa (betalingsachterstand die niet significant is of een geringe vordering betreft), C-279/23, EU:C:2024:605, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak;

arrest van 21 februari 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak;

arrest van 18 oktober 2012, Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak;

arrest van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi en Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799;

arrest van 6 oktober 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, 283/81, EU:C:1982:335.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht en nationale rechtspraak

Zakon o elektronskih komunikacijah (wet inzake elektronische communicatie; hierna: „ZEKom-1”), met name artikel 93 (toegang tot bestaande fysieke infrastructuur), artikel 192 (rechterlijke bescherming), artikel 217 (bevoegdheid inzake geschillenbeslechting), artikel 218 (procedure voor geschillenbeslechting), artikel 220.a (geschillenbeslechting voor de verlaging van de kosten van elektronische-communicatienetwerken);

Zakon o elektronskih komunikacijah (wet inzake elektronische communicatie; hierna: „ZEKom-2”), met name artikel 283 (procedure voor geschillenbeslechting);

Zakon o pravdnem postopku (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „ZPP”), met name de artikelen 1 en 181 (declaratoire vordering);

Zakon o splošnem upravnem postopku (wet bestuursprocesrecht), met name artikel 2;

Zakon o upravnem sporu (wet bestuursrechtelijke rechtspraak), met name de artikelen 1 en 2.

Nationale rechtspraak: de Vrhovno sodišče heeft nog geen uitspraken gedaan over vraagstukken betreffende de uitlegging van de nationale bepalingen waarin de scheidslijn tussen de rechterlijke en de bestuursrechtelijke bevoegdheid is geregeld met betrekking tot de beslissing over verzoeken van exploitanten om toegang tot bestaande fysieke infrastructuur. Lagere rechters hebben ten aanzien van deze vraagstukken uiteenlopende standpunten ingenomen. Volgens een standpunt in de rechtspraak is de procedure voor geschillenbeslechting bij de nationale instanties voor geschillenbeslechting een procedure voor alternatieve geschillenbeslechting – die de rechterlijke bevoegdheid niet uitsluit – en verbieden de bepalingen van richtlijn 2014/61 uitdrukkelijk dat afbreuk wordt gedaan op het recht van partijen om het geschil aan een rechter voor te leggen. Volgens een ander standpunt in de rechtspraak kunnen de bepalingen van deze richtlijn niet aldus worden uitgelegd dat de geschillenbeslechtigingsprocedure voor de nationale instantie voor geschillenbeslechting een alternatieve geschillenbeslechting vormt. Na de inwerkingtreding van de ZEKom-2 heeft een lagere rechter, die uitspraak deed in een andere zaak tussen dezelfde twee procespartijen, een exceptie van

onbevoegdheid aanvaard en de vordering afgewezen op grond dat zij een bestuursrechtelijk vraagstuk betreft ten aanzien waarvan de rechter niet bevoegd is. Wat de zinsnede van artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61 betreft, „waarbij elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie” [in de Sloveense taalversie van de richtlijn: „brez poseganja v možnost katere koli stranke, da zadevo predloži sodišču”], heeft deze rechter het standpunt overgenomen dat dit slechts een mogelijkheid is die niet in die richtlijn wordt geregeld, aangezien daarin niet is bepaald wanneer die mogelijkheid bestaat.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 In het onderhavige handelsgeschil heeft verzoekster op 6 september 2021 tegen verweerster een rechtszaak aangespannen, waarbij zij heeft verzocht vast te stellen dat verweerster geen enkel recht heeft en dat zij, verzoekster, niet verplicht is om verweerster toegang te verlenen tot een bestaande fysieke infrastructuur in de zone (1) Šenčur en Srednja vas bij Šenčur en in de sector (2) Primskovo, zoals aangegeven in de projectplannen van verweerster in het onderhavige geding. In haar gedinginleidend stuk heeft verzoekster verklaard dat verweerster een aanbieder van diensten op het gebied van telecommunicatie, informatie en media is.
- 2 Vóór de inleiding van het geding in eerste aanleg had verweerster bij de Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (agentschap voor communicatienetwerken en -diensten van de Republiek Slovenië; hierna: „agentschap”) een verzoek ingediend tot beslechting van een geschil tussen exploitanten, en het agentschap verzocht om verzoekster te gelasten verweerster toegang tot verzoeksters infrastructuur te verlenen. Op het tijdstip waarop de zaak bij de rechter aanhangig is gemaakt, had het agentschap nog niet beslist over het verzoek om beslechting van het geschil tussen de exploitanten. In de civiele procedure heeft verweerster een exceptie van onbevoegdheid opgeworpen, waarbij zij heeft aangevoerd dat de zaak een bestuursrechtelijk vraagstuk betreft ten aanzien waarvan de rechter niet bevoegd is. Op 2 november 2021 heeft het agentschap een besluit vastgesteld waarbij het de procedure voor de beslechting van het geschil tussen de twee procespartijen heeft beëindigd.
- 3 De rechter in eerste aanleg heeft de exceptie van onbevoegdheid die verweerster in haar memorie van antwoord had opgeworpen, bij beschikking afgewezen. Die rechter was van oordeel dat de rechtsvordering is gebaseerd op artikel 93 ZEKom-1. Volgens hem was de vordering van verzoekster onlosmakelijk verbonden met het antwoord op de vraag of zij, verzoekster, rechtmatig had geweigerd te voldoen aan de verplichting verweerster een voorstel te doen voor een gemeenschappelijk gebruik van de fysieke infrastructuur. Indien de rechtsvordering van verzoekster werd toegewezen, zou dat voor haar inhouden dat zij niet verplicht is verweerster een voorstel te doen, en vice versa. Aangezien de beslissing in het onderhavige geding van invloed zou zijn op het ontstaan van een

verbinteniserightelijke verhouding tussen de partijen bij het geding, ten aanzien waarvan de rechter (in een procedure op tegenspraak) bevoegd is (artikel 1 ZPP), is de door verweerster opgeworpen exceptie afgewezen.

- 4 De rechter in tweede aanleg heeft het hoger beroep van verweerster toegewezen en de litigieuze beschikking aldus gewijzigd dat de exceptie [van onbevoegdheid] is aanvaard en de vordering in eerste aanleg is afgewezen. Die rechter heeft het standpunt overgenomen dat de letterlijke uitlegging in feite tot de conclusie leidt dat de ZEKom-1 de rechterlijke bevoegdheid niet uitsluit, of dat de nationale regeling de rechterlijke bevoegdheid zelfs voorrang geeft boven de bestuursrechtelijke bevoegdheid van het agentschap. Anders dan de rechter in eerste aanleg heeft de rechter in tweede aanleg evenwel geoordeeld dat ook de doelmatige (teleologische) en de systematische uitlegging van de bepalingen van de ZEKom-1 in aanmerking moeten worden genomen. In dit verband heeft de rechter in tweede aanleg verwezen naar het doel van richtlijn 2014/61 de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid op de interne markt te bevorderen. Met het oog daarop is tevens een speciale nationale instantie voor de beslechting van geschillen op het gebied van toegang aangewezen, en zijn tevens termijnen vastgesteld waarbinnen de nationale instantie voor geschillenbeslechting uitspraak moet doen. Daarom is die rechter tot de slotsom gekomen dat een restrictieve letterlijke uitlegging volgens welke de beslissing van een gerechtelijke instantie voorrang heeft in strijd is met het door de (Europese) wetgever nagestreefde doel. Hij heeft tevens verduidelijkt dat het agentschap optreedt als orgaan met dwingende bevoegdheden wanneer het beslist over de voorwaarden voor weigering van toegang of de geldelijke vergoeding voor de toegang vaststelt. Gezien het feit dat de bepalingen van de ZEKom-1 van bestuursrechtelijke aard zijn, heeft die rechter geoordeeld dat er tussen de partijen geen verbinteniserightelijke verhouding is ontstaan, maar er sprake is van een bestuursrechtelijk vraagstuk dat niet valt onder de bevoegdheid van de civiele rechter in een procedure op tegenspraak als bedoeld in artikel 1 ZPP.
- 5 Op verzoek van verzoekster heeft de Vrhovno sodišče bij beschikking cassatieberoep toegelaten over de juistheid van de beslissing van de rechter in tweede aanleg dat de rechter niet bevoegd is ten aanzien van het geschil met betrekking waartoe verzoekster de vordering in eerste aanleg heeft ingesteld.

Voornaamste argumenten van de partijen in het geding

- 6 In het cassatieberoep dat verzoekster bij de Vrhovno sodišče tegen de beschikking van de rechter in tweede aanleg heeft ingesteld, voert verzoekster de middelen van onjuiste toepassing van het materiële recht en wezenlijke schending van het procesrecht bij de rechter in tweede aanleg aan. In haar beroepschrift betoogt zij dat de artikelen 218 en 220.a ZEKom-1 volkomen duidelijk zijn en bepalen dat het agentschap uitsluitend bevoegd is indien er geen gerechtelijke procedure is ingeleid. De rechter in tweede aanleg heeft deze bepalingen volledig buiten toepassing gelaten, geen andere letterlijke uitlegging van de bovengenoemde

bepalingen van de ZEKom-1 gegeven, en evenmin uitgelegd in welke gevallen die bepalingen relevant zijn. Verzoekster beroept zich tevens op artikel 23 van de grondwet van de Republiek Slovenië, waarin is bepaald dat de bevoegdheid om uitspraak te doen over rechten en verplichtingen in beginsel toekomt aan gerechtelijke instanties.

- 7 Verzoekster betoogt dat het agentschap uitsluitend bevoegd is om uitspraak te doen wanneer een dergelijk geschil niet ter beoordeling aan een (gewone) rechter is voorgelegd. Zij verwijst naar artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61, volgens welke bepaling het besluit van de nationale instantie voor geschillenbeslechting geen afbreuk mag doen aan de mogelijkheid van elke partij om een zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie. Zij betoogt dat uit zowel het doel als de bewoordingen van die richtlijn blijkt dat de bevoegdheid van de gerechtelijke instanties voorrang heeft op de bevoegdheid van de nationale instantie voor geschillenbeslechting. De procedure voor het agentschap is een vorm van alternatieve geschillenbeslechting, waarop artikel 218, lid 4, en artikel 220.a, lid 3, ZEKom-1 betrekking hebben. Verzoekster betwist tevens het standpunt van de rechter in tweede aanleg dat partijen ook de mogelijkheid hebben om een bestuursrechtelijk beroep in te stellen tegen het besluit van het agentschap, aangezien de reikwijdte van deze rechterlijke toetsing volgens haar beperkt is. Zij verwijst de rechter in tweede aanleg dat hij niet heeft verduidelijkt op grond van welke rechtsregel hij het concrete geschil heeft gekwalificeerd als een bestuursrechtelijk geschil.
- 8 In haar verweerschrift betwist verweerster de stelling van verzoekster dat de procedure voor het agentschap het karakter heeft van een alternatieve geschillenbeslechting. Zij verwijst naar de wetswijzigingen die zijn ingevoerd bij de wet ZEKom-2, die intussen in werking is getreden. Het huidige artikel 283, lid 8, ZEKom-2 bepaalt dat wanneer een gerechtelijke procedure wordt ingeleid, de procedure voor het agentschap slechts wordt geschorst en niet wordt beëindigd. Het agentschap heeft dus een wettelijke bevoegdheid om het geschil tussen twee exploitanten te beslechten, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat het betrokken besluit voorschriften van commerciële en technische aard bevat, die in beginsel geen deel uitmaken van het dispositief van een rechterlijke beslissing. Het agentschap heeft een publiekrechtelijke taak om gelijke en niet-discriminerende voorwaarden te waarborgen; daarom kan de uitkomst [van de procedure] niet afhankelijk zijn van het succes van de partijen in de gerechtelijke procedure. Bovendien kan verweerster [sic] in het algemeen geen declaratoire vordering instellen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 9 Verzoekster baseert haar in eerste aanleg ingestelde vordering tot vaststelling dat verweerster geen recht op toegang heeft en dat zij, verzoekster, niet verplicht is verweerster toegang tot haar bestaande fysieke infrastructuur te verlenen, op de bepalingen van de ZEKom-1 waarbij artikel 3 van richtlijn 2014/61 in nationaal

recht is omgezet. Artikel 93, lid 7, ZEKom-1 bepaalt dat het agentschap op verzoek van een van de partijen beslist over een geschil tussen een infrastructuurbeheerder en een netwerkexploitant volgens de procedure van artikel 220.a van die wet, welke bepaling eveneens is vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2014/61 in nationaal recht. De ZEKom-1 bepaalt in artikel 220.a, lid 2, dat de beslechting van geschillen geen afbreuk doet aan de eventuele bevoegdheid van gerechtelijke instanties. In artikel 220.a, lid 3, is evenwel bepaald dat indien er met betrekking tot het geschil geen gerechtelijke procedure is ingeleid, het agentschap bij haar uitspraak artikel 218, leden 3 tot en met 5, van die wet moet toepassen. Artikel 218, lid 4, ZEKom-1 bepaalt dat de geschillenbeslechtingsprocedure voor het agentschap wordt beëindigd indien een van de partijen tijdens die procedure bij de bevoegde rechter een gerechtelijke procedure over hetzelfde voorwerp inleidt of het reeds ingediende verzoek om beslechting van het geschil intrekt. De bewoordingen van artikel 220.a, leden 2 en 3, en artikel 218, lid 4, ZEKom-1 laten meerdere uitleggingen toe.

- 10 De Vrhovno sodišče dient de bovengenoemde bepalingen van nationaal recht uit te leggen in overeenstemming met artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61, en in het bijzonder met de zinsnede „*waarbij elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie*”, die evenwel op verschillende wijzen kan worden uitgelegd. Richtlijn 2014/61 bepaalt niet uitdrukkelijk hoe de rechterlijke bescherming moet worden geregeld met betrekking tot verzoeken om toegang tot bestaande fysieke infrastructuur. Hieruit volgt dat de regeling van de rechterlijke bescherming met betrekking tot dergelijke verzoeken onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt. De Vrhovno sodišče is zich ervan bewust dat het Hof heeft reeds meerdere malen heeft geoordeeld dat het bij gebreke van een Unieregeling een aangelegenheid is van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor rechtsvorderingen die worden ingesteld ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen.
- 11 De Vrhovno sodišče is eveneens bekend met de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke specifieke procedurele regels ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen worden vastgesteld in de rechtsorde van elke lidstaat op grond van het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten, mits die bepalingen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de Unierechtelijke rechtsorde verleende rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). Gezien de onduidelijke bewoordingen van artikel 3 van richtlijn 2014/61 is de verwijzende rechter er in casu echter niet zeker van hoe hij de bepalingen van de nationale wet (ZEKom-1) waarin de rechterlijke bescherming met betrekking tot verzoeken om toegang tot bestaande fysieke infrastructuur is geregeld, in overeenstemming met die bepaling moet uitleggen. Dit wordt ook bevestigd door de uiteenlopende standpunten van lagere rechters met betrekking tot de behandelde vraagstukken.

- 12 Zoals duidelijk blijkt uit de rechtspraak van het Hof, heeft het zich nog niet gebogen over de uitlegging van de zinsnede „*waarbij elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie*”. De Vrhovno sodišče is ervan op de hoogte dat de vorige richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) in artikel 20, lid 5, inzake de beslechting van geschillen tussen ondernemingen, een enigszins afwijkende bepaling bevatte. Volgens die bepaling liet die procedure het recht van elk der partijen om bij de rechterlijke instanties een procedure in te leiden, onverlet. Artikel 26, lid 5, van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie bevatte dezelfde bewoordingen. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt evenmin dat het zich reeds heeft gebogen over de uitlegging van de genoemde bepalingen van de voornoemde richtlijnen.
- 13 Een soortgelijke bepaling als artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61 is ook opgenomen in verordening (EU) 2024/1309 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen, tot wijziging van verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van richtlijn 2014/61/EU (gigabitinfrastructuurverordening). Artikel 13, lid 1, met als opschrift „Geschillenbeslechting”, luidt namelijk als volgt: „*Onverminderd de mogelijkheid om een zaak aan een rechter voor te leggen, heeft elke partij het recht om aan de [...] bevoegde nationale instantie voor geschillenbeslechting een geschil voor te leggen [...]*”. Artikel 13, lid 5, van verordening 2024/1309 bepaalt dat dit artikel 13 een aanvulling vormt op en geen afbreuk doet aan de rechtsmiddelen en procedures overeenkomstig artikel 47 van het Handvest. Volgens artikel 14, lid 10, eerste alinea, van die verordening kan tegen elk besluit van een bevoegde instantie overeenkomstig het nationale recht beroep worden ingesteld bij een volledig onafhankelijke beroepsinstantie, met inbegrip van een gerechtelijke instantie. In de tweede alinea van datzelfde artikel 14, lid 10, is bepaald: „*Het recht op beroep overeenkomstig de eerste alinea laat het recht van de partijen om het geschil voor te leggen aan de bevoegde nationale rechter onverlet.*”
- 14 Volgens de Vrhovno sodišče kan de vraag betreffende de uitlegging van de zinsnede „*waarbij elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie*” niet uitsluitend op basis van een letterlijke uitlegging van richtlijn 2014/61 worden beantwoord. Indien alleen de letterlijke bewoordingen van de voornoemde zinsnede van de richtlijn in aanmerking zouden worden genomen, zou een uitlegging mogelijk zijn volgens welke een rechterlijke bescherming tegen een besluit van de instantie voor geschillenbeslechting volstaat. Indien een dergelijke uitlegging werd gevolgd, zouden de bewoordingen van artikel 10, lid 6, van richtlijn 2014/61 – volgens welke „*[t]egen elk besluit dat door een in dit artikel vermelde bevoegde instantie wordt genomen [...] overeenkomstig de nationale wetgeving beroep [kan] worden aangetekend bij een gerechtelijke instantie*”, en die dus uitdrukkelijk verwijzen naar rechterlijke

bescherming tegen besluiten van de instantie voor geschillenbeslechting – echter reeds volstaan. De zinsnede „*waarbij elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie*” kan evenwel ook aldus worden opgevat dat, naast de geschillenbeslechtingsprocedure voor de nationale instantie voor geschillenbeslechting, tevens rechterlijke bescherming voor de gewone rechter moet worden geboden. Zoals gezegd vermeldt de tekst van richtlijn 2014/61 echter niet uitdrukkelijk welk gerecht bevoegd is of welke procedure voor rechterlijke bescherming van toepassing is, waardoor twijfel rijst over een dergelijke uitlegging.

- 15 Een vergelijking van de verschillende taalversies van deze zinsnede van richtlijn 2014/61 levert evenmin duidelijk en ondubbelzinnig antwoord op op het vraagstuk van de betekenis van de zinsnede in de Sloveense taalversie „*brez poseganja v možnost katere koli stranke, da zadevo predloži sodišču*”. In de Engelse taalversie worden de woorden „*to refer the case to a court*” gebruikt, waaruit kan worden afgeleid dat een rechterlijke bescherming tegen het besluit van de instantie voor geschillenbeslechting reeds volstaat. Deze conclusie laat echter ruimte voor verwarring wanneer de zinsnede „*without prejudice to the possibility of any party*” in beschouwing wordt genomen, die ook aldus kan worden opgevat dat de mogelijkheid om een verzoek tot geschillenbeslechting bij de nationale instantie voor geschillenbeslechting in te dienen, geen afbreuk doet aan de mogelijkheid van elke partij een gerechtelijke instantie te verzoeken zich eveneens over hetzelfde verzoek uit te spreken, zonder dat de nationale instantie voor geschillenbeslechting daarvoor een besluit op dat verzoek heeft vastgesteld. Ook de Franse taalversie kan aldus worden opgevat: „*sans préjudice de la possibilité pour toute partie de saisir une juridiction*”. De bewoordingen van de Duitse taalversie „*das Recht aller Parteien, ein Gericht mit dem Fall zu befassen, bleibt hiervon unberührt*” zijn evenmin eenduidig en laten beide voorgestelde uitleggingen toe, aangezien daarin de nadruk wordt gelegd op het recht van elke partij om het geschil voor de rechter te brengen. In de Kroatische taalversie „*ne dovodeći u pitanje mogućnost bilo koje stranke, se vezano za konkretni slučaj obrato sudel*” wordt daarentegen veeleer de nadruk gelegd op het recht van elke partij om zich in een concreet geval tot de rechter te wenden, dat ook zou kunnen worden opgevat als een recht van elke partij op rechterlijke bescherming tegen een besluit van de instantie voor geschillenbeslechting. De Italiaanse taalversie van de zinsnede „*fatta salva la possibilità per le parti di adire un organo giurisdizionale*” kan echter worden opgevat als het recht om het geschil aan een rechter voor te leggen, zodat ook in dit geval beide uitleggingen mogelijk zijn.
- 16 Ook in het licht van het doel van richtlijn 2014/61 kan de zinsnede „*waarbij elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie*” volgens de Vrhovno sodišče op verschillende wijzen worden uitgelegd. Een uitlegging van de bewoordingen van artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61 volgens welke er verschillende rechtsgangen mogelijk moeten zijn (naast bestuursrechtelijk beroep ook de mogelijkheid een vordering in te stellen bij de gewone rechter) en de geschillenbeslechtingsprocedure een vorm van alternatieve geschillenbeslechting

vormt, is evenwel in strijd met het doel van richtlijn 2014/61. Het recht van aanbieders van openbare communicatienetwerken op toegang tot fysieke infrastructuur, zoals specifiek vastgelegd in artikel 3 van die richtlijn, is immers ingevoerd met het doel de aanleg van elektronische communicatienetwerken te bevorderen (overweging 14 van die richtlijn).

- 17 De zinsnede in richtlijn 2014/61 „*waarbij elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie*” zou ook aldus kunnen worden opgevat dat de geschillenbeslechtsprocedure voor de nationale instantie voor geschillenbeslechting rechterlijke bescherming voor de gewone rechter niet uitsluit indien de twee netwerkexploitanten zonder tussenkomst van de nationale instantie voor geschillenbeslechting een overeenkomst inzake toegang tot fysieke infrastructuur sluiten en met betrekking daartoe een geschil tussen hen ontstaat, of indien er civielrechtelijke vorderingen voortvloeien uit de nieuwe verhouding die is ontstaan op grond van een besluit van de instantie voor geschillenbeslechting.
- 18 Als voorbeeld van afgeleid Unierecht waarin rechten hetzij langs bestuursrechtelijke weg, hetzij voor de rechter geldend kunnen worden gemaakt noemt de verwijzende rechter richtlijn (EU) 2015/2436 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2015 betreffende de aanpassing van het merkenrecht der lidstaten, waarvan artikel 45, lid 1, bepaalt dat de lidstaten, onverminderd het recht van de partijen om beroep in te stellen bij de rechter, voorzien in een efficiënte en snelle administratieve procedure voor vervallen- of nietigverklaring van een merk bij hun bureaus. Ook daarom kan niet worden uitgesloten dat artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61, aldus moet worden uitgelegd dat de nationale instantie voor geschillenbeslechting slechts bij wijze van alternatief bevoegd is, namelijk wanneer een van de partijen de zaak niet voor een rechter brengt.
- 19 Volgens de Vrhovno sodišče laat artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61 dus meerdere uitleggingen toe. Dit is een situatie waarin de Vrhovno sodišče verplicht is om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Eerste vraag

- 20 Zoals gezegd kunnen de bepalingen van ZEKom-1 ook aldus worden uitgelegd dat de bevoegdheid van het agentschap om te beslissen over een geschil betreffende de toegang tot bestaande fysieke infrastructuur een alternatieve bevoegdheid is. Bijgevolg rijst de vraag hoe de zinsnede „*waarbij elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie*” in artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61 moet worden uitgelegd, en meer bepaald, of deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan een netwerkexploitant het recht heeft om zich met een verzoek tot beslechting van een geschil over de toegang tot bestaande fysieke infrastructuur hetzij tot de instantie voor geschillenbeslechting, hetzij tot een (gewone) rechter kan wenden. De vraag

rijst namelijk of een dergelijke nationale regeling in strijd is met het doel van richtlijn 2014/61, en meer in het bijzonder met het doel een gemeenschappelijk gebruik van bestaande fysieke infrastructuur aan te moedigen om de kosten voor de aanleg van hogesnelheidsnetwerken voor elektronische communicatie te verlagen.

- 21 Juist met het oog op dat doel bepaalt die richtlijn namelijk in artikel 3, lid 4 dat indien uiterlijk twee maanden vanaf de datum van ontvangst van het verzoek, toegang wordt geweigerd of geen overeenstemming wordt bereikt over specifieke eisen en voorwaarden, met inbegrip van de prijs, de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat elke partij het recht heeft deze kwestie door te verwijzen naar de bevoegde nationale instantie voor geschillenbeslechting. Evenzo bepaalt de voornoemde richtlijn in artikel 3, lid 5, eerste alinea, juist met het oog op dit doel, dat de nationale instantie voor geschillenbeslechting een bindend besluit vaststelt om het voorgelegde geschil te beslechten, en daarbij billijke en niet-discriminerende eisen en voorwaarden vaststelt, waaronder, in voorkomend geval, de prijs. Voor datzelfde doel dient ook de termijn waarbinnen de nationale instantie voor geschillenbeslechting een besluit moet vaststellen (vier maanden vanaf ontvangst van het volledige verzoek), die is vastgesteld in artikel 3, lid 5, tweede alinea, van die richtlijn. Ook moet worden verwezen naar overweging 35 van richtlijn 2014/61, waaruit blijkt dat de instantie voor geschillenbeslechting over passende bevoegdheden en middelen moet beschikken.
- 22 Volgens een dergelijke uitlegging van richtlijn 2014/61 zouden de bestuursrechter en de gewone rechter naast elkaar bevoegd zijn om te beslissen over een verzoek om toegang tot bestaande fysieke infrastructuur.

Tweede vraag

- 23 Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is de volgende vraag (tweede vraag) zonder voorwerp geraakt. Indien de eerste vraag daarentegen ontkennend wordt beantwoord, rijst vervolgens de vraag over de doeltreffendheid van de bescherming van rechten op grond van het Unierecht in het licht van de nationale procedureregels van artikel 218, lid 4, ZEKom-1, die bepaalt dat de geschillenbeslechtingsprocedure voor het agentschap wordt beëindigd indien een van de partijen tijdens de geschillenbeslechtingsprocedure voor het agentschap een rechtszaak over hetzelfde voorwerp aanhangig maakt bij de bevoegde rechter. De vraag rijst of een dergelijke nationale regeling het buitensporig moeilijk maakt om de door het Unierecht verleende rechten (dat wil zeggen, het recht op toegang tot bestaande fysieke infrastructuur) uit te oefenen.
- 24 Uit overweging 39 van richtlijn 2014/61 blijkt dat de lidstaten die richtlijn moeten uitvoeren in overeenstemming met de grondrechten en beginselen die door het Handvest worden erkend, waaronder het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De Vrhovno sodišče is bekend met de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid die het Hof heeft ontwikkeld en die de nationale procesautonomie van de lidstaten beperken.

- 25 Er zij op gewezen dat de nationale procedureregeling van artikel 218, lid 4, ZEKom-1 elke partij (dus ook de tegenpartij) toestaat om na aanvang van de geschillenbeslechtingsprocedure voor het agentschap een rechtszaak over hetzelfde voorwerp bij een (gewone) rechter aanhangig te maken. Met andere woorden, een dergelijke bepaling kan leiden tot een situatie waarin de partij die, door een verzoek tot beslechting van een geschil bij de instantie voor geschillenbeslechting in te dienen, voor de bevoegdheid van die instantie kiest, de mogelijkheid wordt ontnomen om haar vordering bij die instantie geldend te maken doordat de tegenpartij ervoor kan kiezen om, ook na aanvang van de procedure bij die instantie, bij de gewone rechter een soortgelijke rechtsvordering in te stellen (die niet identiek is, maar leidt tot uitsluiting van de andere vordering). In dat geval wordt de procedure voor de instantie voor geschillenbeslechting immers beëindigd. Een dergelijke procesbevoegdheid van de tegenpartij, die daarmee verhindert dat de instantie voor geschillenbeslechting een besluit vaststelt om het geschil te beslechten, ondanks dat die procedure reeds aanhangig is, ondermijnt dus volledig het recht van de partij die, door het verzoek tot geschillenbeslechting in te dienen, voor de bevoegdheid van dat orgaan heeft gekozen.
- 26 Bijgevolg rijst de vraag of artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61, gelet op de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een regeling van nationaal procesrecht volgens welke de procedure voor de beslechting van een geschil voor de nationale instantie voor geschillenbeslechting wordt beëindigd wanneer een van de partijen tijdens de geschillenbeslechtingsprocedure voor die instantie een zaak met betrekking tot hetzelfde voorwerp aanhangig maakt bij de bevoegde rechter.