



**Dienst Regulerings van het Spoorwegvervoer en van de  
Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal**

**Advies nr. A-2016-03-C betreffende de prejudiciële vraag 344/16 die bij het Hof  
van Justitie van de Europese Unie aanhangig is gemaakt**

## Inhoudsopgave

1. Voorwerp van het advies en beginselen .....	3
2. Feiten en retroacta .....	3
3. Analyse .....	5
4. Advies .....	9

## 1. Voorwerp van het advies en beginselen

1. Dit advies bundelt de opmerkingen van de Dienst Regulering betreffende de prejudiciële vraag C-344/16 die op 21 juni 2016 door de rechter van het Bundesgerichtshof bij het Hof van Justitie van de Europese Unie is ingediend.
2. De onderstaande vragen met betrekking tot de interpretatie van richtlijn 2001/14/EG van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit ende heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering <sup>1</sup> werden bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig gemaakt:
  - a. Een nationale bepaling kan stellen dat een spoorweginfrastructuurgebruiker die door de infrastructuurbeheerder voor een burgerrechtbank tot betaling van gebruiksheffingen wordt gevorderd, of die voor een dergelijke rechtbank de terugbetaling van de reeds gestorte heffingen eist, kan inroepen dat de door de infrastructuurbeheerder vastgelegde heffing niet met de billijkheid strookt. Is een dergelijke nationale bepaling verenigbaar met de bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheeronderneming (artikel 4, leden 1, 4 en 5), op de heffingsbeginselen (artikelen 7 tot 12) en op de taken van de toezichthoudende instantie (artikel 30)?
  - b. Voor het geval dit bevestigend moet worden beantwoord, rijst bijkomend de vraag of een nationale bepaling, krachtens welke de gevatte rechtbank de daadwerkelijk verschuldigde heffing door een rechtelijke beslissing kan en moet bepalen, wanneer zij tot het besluit komt dat de vastgelegde heffing niet strookt met de billijkheid, verenigbaar is met de voornoemde bepalingen van de richtlijn.
3. Het geschil dat aan de basis ligt van deze twee vragen betreft de heffing die een spoorwegonderneming moet betalen om in het kader van passagiers vervoerdiensten, de stations te mogen gebruiken.
4. Dit advies wordt gegeven omwille van het bijzondere belang voor de economische regulering, aangezien de spoorwegheffingen één van de pijlers voor de ontwikkeling van het Europese spoorwegsysteem vormen.

## 2. Feiten en retroacta

5. Een eerste verzoek om prejudiciële vraag (489/15) betreffende de interpretatie van richtlijn 2001/14/EG van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van

---

<sup>1</sup> PB L 75/29 van 15 maart 2001.

spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering<sup>2</sup> werd ingediend op 17 september 2015 door het Landgericht Berlin (Duitsland).

In het algemeen hebben de prejudiciële vragen die bij dit eerste verzoek worden gesteld betrekking op de compatibiliteit tussen het systeem voor het toezicht op de spoorwegheffingen dat is ingevoerd door richtlijn 2001/14/EG, en een controleregeling ingesteld binnen een burgerrechtbank.

6. De tweede prejudiciële zaak<sup>3</sup> die het voorwerp uitmaakt van dit advies slaat op een geschil over het bedrag van de heffing die een spoorwegonderneming moet betalen voor het gebruik van de stations.

Het heffingssysteem waarover het in dit geschil gaat, wordt gevormd door kaderovereenkomsten gesloten tussen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming voor het gebruik van elk station.

De heffingen zijn vastgelegd door de infrastructuurbeheerder, die daarbij vooral rekening houdt met de exploitatiekosten.

In 2005 heeft de infrastructuurbeheerder eenzijdig een verhoging van de heffingen opgelegd. Een spoorwegonderneming betaalde de hogere bedragen onder voorbehoud om zich vervolgens te bedenken en de terugbetaling van een deel van deze bedragen te eisen.

7. De rechtbank waarbij de zaak aanhangig werd gemaakt, willigde het verzoek van de spoorwegonderneming in en veroordeelde de infrastructuurbeheerder tot terugbetaling van een aanzienlijk deel van het geëiste bedrag.
8. Bij het Bundesgerichtshof werd beroep aangetekend tegen deze beslissing. Het Bundesgerichtshof waar de zaak aanhangig werd gemaakt, was van oordeel dat het aangewezen was om een verzoek om prejudiciële beslissing bij het Hof van Justitie aanhangig te maken (tweede verzoek).
9. Inzake het verbintenissenrecht bepaalt artikel 315 van het Bürgerliches Gesetzbuch<sup>4</sup> dat wanneer een prestatie door één enkele verbintenissluitende partij wordt bepaald, deze prestatiebepaling, bij twijfel, *ex aequo et bono* moet zijn genomen.
10. Dit advies wordt gegeven naar aanleiding van een raadpleging van 22 augustus 2016 van de FOD Mobiliteit en Vervoer betreffende de prejudiciële zaak C-344/16.

---

<sup>2</sup> PB L 75/29 van 15 maart 2001.

<sup>3</sup> Prejudiciële zaak C-344/16

<sup>4</sup> Burgerlijk wetboek van Duitsland

### 3. Analyse

#### 3.1. Algemeen

11. In het algemeen heeft de ingediende prejudiciële vraag C-344/16 betrekking op de verenigbaarheid tussen de bepalingen van richtlijn 2001/14/EG inzake de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en bepaalde bepalingen van het Duitse nationale recht dat de burgerrechtbanken als bevoegd aanwijst en andere heffingsregels invoert.
12. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen deze vragen. Een eerste categorie vragen heeft betrekking op de bevoegdheid van de burgerrechtbanken. De tweede categorie heeft betrekking op de criteria waarop het door de infrastructuurbeheerder besliste heffingssysteem is gestoeld.

Voor de eerste categorie buigt de rechter zich over de verenigbaarheid tussen de bevoegdheid van een burgerrechtbank en de bevoegdheid die is toevertrouwd aan een regulator, in casu, de “toezichthoudende instantie”<sup>5</sup> voorzien in artikel 30 van richtlijn 2001/14/EG.

Voor de tweede categorie heeft het verzoek betrekking op de verenigbaarheid van het Duitse nationale recht, dat enerzijds de billijkheid (*ex aequo et bono*) als bepalend criterium voor de spoorwegheffing vastlegt, en anderzijds de heffingsbeginselen vermeld in de artikelen 7 en volgende van dezelfde richtlijn.

#### 3.2. Met betrekking tot de bevoegdheid

13. Artikel 30 van richtlijn 2001/14/EG verplicht de lidstaten om een toezichthoudende instantie op te richten die onder meer belast is met de geschillen betreffende het heffingssysteem. Deze instantie heeft de taak om erop toe te zien dat de door de infrastructuurbeheerder vastgelegde heffingen voldoen aan de bepalingen van hoofdstuk II van de richtlijn.
14. Parallel hiermee belast het Duitse recht de burgerrechter met de zorg om *ex aequo et bono* de draagwijdte van een prestatie in het specifieke geval van een unilateraal contract vast te leggen, in dit geval het bedrag van de heffingen voor het gebruik van de stations voorzien in een kaderovereenkomst.
15. Niettegenstaande het ontbreken van aanwijzing in artikel 30 dat de bevoegdheid van een burgerrechtbank ter zake dient te worden uitgesloten, moet de kwestie inzake het naast

---

<sup>5</sup> of “toezichthoudende instantie” volgens de terminologie die gehanteerd wordt in richtlijn 2001/14EG in de overweging (46)

elkaar bestaan van parallelle bevoegdheden tussen de burgerrechtbanken en een specifieke toezichthoudende instantie worden uitgeklaard.

16. Artikel 30 van de richtlijn laat niet toe uit te sluiten dat een lidstaat zijn burgerlijke rechtbanken kan belasten met de taak om de aanvechtingen inzake de infrastructuurheffingen te beslechten. Maar wat als een nationale wetgever beslist om deze bevoegdheden tezelfdertijd ook toe te vertrouwen aan een toezichthoudende instantie, ingesteld op grond van artikel 30 van de richtlijn, en daarbovenop nog andere eisen vastlegt dan die welke in voornoemd artikel zijn voorzien?

In dit verband is het allereerst aangewezen om vast te stellen dat er in dit geval geen expliciete indicatie voorhanden is met betrekking tot de wil van de Duitse wetgever om aan de burgerrechtbanken de bevoegdheden toe te wijzen die normaal aan de in artikel 30 van de richtlijn bedoelde toezichthoudende instantie zijn toegewezen. Artikel 14b, §1 van het Allgemeines Eisenbahngesetz vertrouwt de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de spoorwegwetgeving op het vlak van toegang tot de spoorweginfrastructuur echter uitdrukkelijk toe aan deze instantie. In deze hoedanigheid kan de toezichthoudende instantie bovendien overgaan tot controle van de regels met betrekking tot het bedrag of de structuur van de gebruiksheffingen en in voorkomend geval de infrastructuurbeheerder verplichten om de heffingsvoorwaarden die niet met de spoorwegwetgeving stroken, te wijzigen.

17. Het antwoord op de vraag inzake de verenigbaarheid tussen de bevoegdheden van de burgerrechtbanken en die van de toezichthoudende instantie noopt ons te bepalen wat de wil van de Europese wetgever was toen hij de oprichting van een toezichthoudende instantie in elke lidstaat verlangde.
18. Omtrent deze vraag moet worden vastgesteld dat artikel 30 een onafhankelijke toezichthoudende instantie instelt die meer bepaald belast is met de beslechting van beroepen ingesteld door kandidaten die menen door het heffingssysteem te zijn geschaad.

Er moet ook worden opgemerkt dat de oprichting van een toezichthoudende instantie aansluit bij een doeltreffend beheer en een billijk en niet-discriminerend gebruik van de spoorweginfrastructuur. In dit opzicht lijkt de oprichting van een toezichthoudende instantie de beste garantie te bieden om deze doelstelling te bereiken<sup>6</sup>.

19. Een andere aanwijzing met betrekking tot de wil van de wetgever om een exclusieve bevoegdheid toe te kennen, kan ook worden afgeleid uit het voorwoord<sup>7</sup> dat bepaalt dat er een dergelijke toezichthoudende instantie “moet” worden opgericht.

---

<sup>6</sup> Overweging (46) van richtlijn 2001/14

<sup>7</sup> *Ibid.*

20. Het lijkt eveneens redelijk om aan te nemen dat de exclusieve aard van de bevoegdheden van de toezichthoudende instantie gedeeltelijk voortvloeit uit de aanpak van de Europese wetgever om de behandeling van de beroepen inzake heffingen aan deze instantie toe te vertrouwen enerzijds en tezelfdertijd een rechterlijke toetsing van de beslissingen<sup>8</sup> aan te koppelen. Deze aanpak is des te relevanter aangezien de aanvaarding van parallelle bevoegdheden zonder enige twijfel de rechtsonzekerheid zou bevorderen, elkeen beslissend volgens zijn eigen regels en referentiesysteem.
21. Rekening houdend met de door de Europese wetgever beoogde doeltreffendheidsdoelstellingen<sup>9</sup>, kan men ook vaststellen dat het moeilijk in te denken is dat de wetgever een economische regulering van de spoorwegsector zou hebben gewild, en tezelfdertijd concurrerende bevoegdheden zou toestaan met de daarmee gepaard gaande mogelijkheid van “forum shopping” en de rechtsonzekerheid die daaruit voortvloeit.
22. Er dient ook te worden opgemerkt dat de oprichting van een toezichthoudende instantie past binnen een algemene context voor de uitoefening van een aantal bevoegdheden die hun rechtvaardiging niet vinden in een loutere contractuele verbintenis tussen de infrastructuurbeheerder en alle spoorwegondernemingen, maar veeleer in een evenwicht tussen de wederzijdse rechten en plichten.
23. De rechtvaardiging van de exclusieve aard van de in artikel 30 van de richtlijn vastgelegde bevoegdheden kan ook worden onderzocht in het licht van het beginsel *lex specialis derogat legi generali*, hetgeen een beginsel van het Europese recht is. In dit geval leidt de toepassing van dit beginsel ontegensprekelijk tot de vaststelling dat op het vlak van de bevoegdheden, artikel 30 van richtlijn 2001/14/EG de bovenhand heeft.
24. Tot slot moet de verenigbaarheid van de bevoegdheden van een burgerrechtbank en die van de toezichthoudende instantie bedoeld in artikel 30 van de richtlijn, ook worden onderzocht in het licht van de impact en de doeltreffendheid<sup>10</sup> die de beslissingen van deze beide instanties ressorteren. In het geval van de burgerrechtbank is de rechter gehouden door het verzoekschrift van de klager en zal de beslissing dus enkel zijn weerslag hebben *inter pares*. Deze beperkte weerslag zou bovendien van dien aard zijn dat ze een onderscheid maken tussen de spoorwegondernemingen. Dit betekent dat als een andere spoorwegonderneming haar rechten zou willen doen gelden op dezelfde gronden, zij op haar beurt een proces zou moeten aanspannen bij een burgerrechtbank. Voor de toezichthoudende instantie daarentegen is dit niet het geval aangezien zij beschikt over een algemene toezichthoudende bevoegdheid vastgelegd in artikel 30.3, die haar toestaat om beslissingen te nemen die gelden voor de infrastructuurbeheerder en voor alle spoorwegondernemingen.

---

<sup>8</sup> Achtereenvolgens artikel 30, 2 en 30, 6 van richtlijn 2001/14

<sup>9</sup> De doeltreffendheid van het spoorwegsysteem is een doorslaggevende doelstelling voor de Europese wetgever - zie overweging (46).

<sup>10</sup>

### 3.3 Wat betreft de verenigbaarheid tussen het nationale materiële recht en de richtlijn

25. Richtlijn 2001/14/EG legt de berekeningsregels vast voor de spoorwegheffingen. Conform artikel 30 van de richtlijn moet het gewaarborgd toezicht door de toezichthoudende instantie gebeuren zonder discriminatie, en met naleving van de bepalingen van hoofdstuk II van de richtlijn die met name stipuleren dat:
- a. de heffingen de in netverklaring vastgelegde beginselen zullen naleven (art. 7. 2);
  - b. de voor het totaal van de minimale prestaties geïnde heffingen gelijk zullen zijn aan de rechtstreeks voor de exploitatie van de spoorwegdienst aan te rekenen kosten (art. 7.2);
  - c. een infrastructuurheffing een heffing kan omvatten voor het capaciteitsgebrek van gespecificeerde infrastructuursegmenten (art. 7.4);
  - d. er bij de berekening van de heffingen rekening kan worden gehouden met de milieueffecten (art. 7.5);
  - e. dat bepaalde heffingen mogen worden uitgedrukt als gemiddelde berekend over een voldoende aantal treindiensten en tijden (art. 7.6).
26. Het is duidelijk dat de complexiteit en de precisie van de in de richtlijn vastgelegde criteria niet kunnen worden gelijkgesteld met de beoordeling *ex aequo et bono*, bepaald in artikel 315 van het Bürgerliches Gesetzbuch.
27. Bij gebrek aan een aanwijzing in het positieve Duitse recht waarbij de bepaling *ex aequo et bono* wordt gelijkgesteld met de voorwaarden bepaald in de artikelen 7 en volgende van de richtlijn, kan men enkel maar vaststellen dat het door de Duitse wetgever ingestelde systeem geen enkele garantie biedt dat de rechten en verplichtingen voorzien in richtlijn 2001/14/EG zullen worden nageleefd.
28. Op het vlak van het materiële recht leidt de toepassing van het beginsel *lex specialis derogat legi generali* ook tot het terzijde schuiven van de toepassing van de *ex aequo et bono*-bepaling, zoals vastgelegd in artikel 315 van het Bürgerliches Gesetzbuch, op de spoorwegheffingen,.



## 4. Advies

### **De dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal geeft het volgende advies:**

Rekening houdend met wat voorafgaat, is de Dienst Regulering van oordeel dat de bevoegdheid van een burgerrechtbank inzake de bepaling van de spoorwegheffingen onverenigbaar is met het bepaalde van artikel 30 van richtlijn 2001/14/EG dat een toezichthoudende instantie opricht, gegeven het feit dat de Duitse wetgever beslist heeft om een specifiek toezichthoudend orgaan op te richten en het de opdrachten vastgelegd in artikel 30 toe te vertrouwen. Het aanhangig maken van een beroep bij een burgerrechtbank kan dus enkel worden overwogen voor zaken die niet onder het materiele toepassingsgebied van richtlijn 2001/14/EG vallen.

Rekening houdend met het voorafgaande is de Dienst Regulering van oordeel dat artikel 315 van het Bürgerliches Gesetzbuch door het algemene *ex aequo et bono*-criterium vast te leggen voor de bepaling van de spoorwegheffingen, onverenigbaar is met het bepaalde van artikel 30 van richtlijn 2001/14/EG van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering.

**Brussel, 9 september 2016**

**Voor de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van  
de Luchthaven van Brussel-Nationaal,**

**Serge DRUGMAND**

**Directeur**