



Federaal Agentschap voor
Regulering van Transport

Advies A-2025-02-S over het voorstel van resolutie betreffende de aanpassing van de prioriteitsregels inzake de verdeling van de Belgische spoorweginfrastructuurcapaciteiten voor wat het personenvervoer betreft

Inhoudsopgave

1. Voorwerp van het advies	3
2. Analyse.....	3
2.1. De prioriteitscriteria in de huidige regelgeving	3
2.2. De prioriteitscriteria in de toekomstige regelgeving	6
2.3. Voorwaarden eventuele aanpassing prioriteitscriteria	6
- <i>Belangenafweging van de verschillende vervoersdiensten</i>	6
- <i>Vereiste van noodzakelijkheid</i>	8
- <i>Non-discriminatiebeginsel</i>	9
3. Advies.....	10

1. Voorwerp van het advies

1. Op 29 juli 2025 ontving het federaal Agentschap voor Regulering van Transport (hierna “ART” genoemd) een vraag om advies vanwege de commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Deze vraag om advies heeft betrekking op een voorstel van resolutie betreffende de aanpassing van de prioriteitsregels inzake de verdeling van de Belgische spoorweginfrastructuurcapaciteiten voor wat het personenvervoer betreft, en dit ten gunste van de openbare dienstverlening van NMBS.¹
2. Dit advies wordt verleend op basis van artikel 62, §2, 1° van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex (hierna “de Spoorcodex”).

2. Analyse

2.1. De prioriteitscriteria in de huidige regelgeving

3. Artikel 43 van de Spoorcodex voorziet dat wanneer een spoorweginfrastructuur overbelast verklaard is en de retributies bedoeld in artikel 50, § 2, niet zijn geëind of onvoldoende resultaten hebben opgeleverd, de infrastructuurbeheerder de door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad bepaalde prioriteiten toepast, afhankelijk van de openbare dienstverplichtingen en de noodzakelijke ontwikkeling van goederenvervoerdiensten, in het bijzonder van internationale goederenvervoerdiensten. Deze bepaling geeft uitvoering aan artikel 47 punt 3 e.v. van de Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna “de Recast”²).
4. Het besluit waarnaar artikel 43 van de Spoorcodex verwijst is het Koninklijk Besluit van 19 juli 2019 betreffende de verdeling van de spoorweginfrastructuurcapaciteiten en de retributie voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur (hierna het “KB Infraheffing”). De prioriteiten in geval van overbelaste infrastructuur worden geregeld in artikel 3 van deze regelgeving. Zij worden bepaald afhankelijk van het lijntype waarop het spoorvervoer plaatsvindt:
 - Op hogesnelheidslijnen;
 - Op lijnen hoofdzakelijk bestemd voor goederenvervoer;
 - Op lijnen hoofdzakelijk bestemd voor reizigersvervoer;
 - Op gemengde lijnen.
 -
5. ART stelt vast dat het voorstel van resolutie nergens expliciet vermeldt welke van de in artikel 3 van het KB Infraheffing genoemde prioriteitscriteria zouden moeten worden aangepast.³ Het

¹ Dit voorstel van resolutie heeft als referentie “DOC 56 0940/001”.

² PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32 e.v.

³ Punt 1 van het verzoek aan de federale regering: “de prioriteitscriteria die Infrabel moet toepassen in het kader van rijpadaanvragen op overbelaste infrastructuur grondig te herbekijken”.

voorstel kaart aan dat het nefast zou zijn dat het binnenlands reizigersvervoer geen prioriteit krijgt op andere vervoerstypen, maar het is onduidelijk welke segmenten concreet bedoeld worden of op welk lijntype de voorrang zou moeten gelden.

Het is immers zo dat er doorheen de tekst afwisselend gesproken wordt over “buitenlandse commerciële verbindingen”, “internationale treinverbindingen”, “commerciële internationale treinen” en “commerciële internationale verbindingen”. Het voorstel noemt daarnaast meermaals “de internationale hogesnelheidstreinen” als obstakel voor de openbare dienstverplichting van NMBS.⁴

ART wenst er echter op te wijzen dat deze termen niet dezelfde lading dekken.

De internationale hogesnelheidstreinen zoals Eurostar, TGV en ICE vallen dan wel onder de noemers “buitenlandse commerciële verbindingen”, “internationale treinverbindingen”, “commerciële internationale treinen” en “commerciële internationale verbindingen”, maar deze laatste omvatten naast hogesnelheidstreinen óók het goederenvervoer, de nachttreinen (zoals bijvoorbeeld European Sleeper en OBB Nightjet), en het grensoverschrijdend vervoer van NMBS, zoals de Eurocity Direct en de Eurocity.

Het algemeen geformuleerde verzoek aan de federale regering in punt 2 van het voorstel om “geen treindiensten te schrappen op drukbezette treinlijnen ten gunste van internationale treinverbindingen” richt zich met andere woorden tot *al* deze verbindingen, en niet enkel tot de hogesnelheidstreinen.

6. Ervan uitgaande dat het voorstel geen prioriteit beoogt voor de openbare dienst op de hogesnelheidslijnen en de goederenlijnen, beperkt de scope ervan zich volgens ART tot de volgende prioriteitscriteria:

➤ Op de lijnen hoofdzakelijk bestemd voor reizigersvervoer:

- 1° de hogesnelheidstreinen en de snelle reizigerstreinen;
- 2° de trage reizigerstreinen;
- 3° de goederentreinen;
- 4° de andere treinen.

⁴ Toelichting bij het voorstel van resolutie: “De huidige toewijzingsregels voor rijpaden geven immers in de praktijk prioriteit aan internationale hogesnelheidstreinen omwille van snelheid, wat een indirecte maar de facto bevoordeling betekent van buitenlandse verbindingen.”; “Een concreet voorbeeld hiervan is de internationale hogesnelheidsverbinding tussen Parijs en Amsterdam, die via Brussel en Antwerpen loopt.”

➤ Op de gemengde lijnen:

- 1° de hogesnelheidstreinen en de snelle reizigerstreinen;
- 2° de trage reizigerstreinen en de snelle goederentreinen;
- 3° de trage goederentreinen;
- 4° de andere treinen.

7. Bij conflicten op deze lijnen wordt er in eerste instantie gelijke voorrang gegeven aan de hogesnelheidstreinen en de snelle reizigerstreinen. Dit betekent dus niet, zoals het voorstel van resolutie laat uitschijnen⁵, dat reizigerstreinen die binnen de openbare dienstverlening van NMBS kaderen elke voorrang verliezen in geval van conflict. NMBS beschikt aldus wel degelijk *ook* over een prioriteit, d.i. voor snelle reizigerstreinen. Deze treinen hebben voorrang op de trage reizigerstreinen en op de goederentreinen. Het verzoek aan de federale regering om “de prioriteitscriteria die Infrabel moet toepassen in het kader van rijpadaanvragen op overbelaste infrastructuur grondig te herbekijken, *en daarbij expliciet voorrang te verlenen aan verbindingen die ook de binnenlandse reizigers faciliteren*” is in dit opzicht overbodig, aangezien de bestaande prioriteitsregels hiertoe reeds volstaan.
8. In de volgende gevallen is het evenwel mogelijk dat NMBS haar prioriteit verliest in geval van overbelastverklaring:
- In geval van een conflict tussen een hogesnelheidstrein en een snelle reizigerstrein, waarbij Infrabel op grond van artikel 3, §2 van het KB Infraheffing de capaciteit toewijst aan de kandidaat binnen het hogesnelheidssegment van wie de capaciteitsaanvraag het hoogste maandelijkse totaalbedrag aan retributie voor het gebruik oplevert op het totale gevraagde traject over de nationale spoorweginfrastructuur⁶;
 - In geval van een conflict tussen een snelle reizigerstrein van een andere kandidaat en een trage reizigerstrein van NMBS;
 - In geval van een conflict tussen een trage reizigerstrein en een snelle goederentrein, waarbij Infrabel op grond van artikel 3, §2 van het KB Infraheffing de capaciteit toewijst aan de kandidaat binnen het goederensegment van wie de capaciteitsaanvraag het hoogste maandelijkse totaalbedrag aan retributie voor het gebruik oplevert op het totale gevraagde traject over de nationale spoorweginfrastructuur.

⁵ Toelichting bij het voorstel van resolutie: “Bij ongewijzigd beleid leidt dit ertoe dat commerciële internationale treinen bij de toewijzing van rijpaden de facto voorrang krijgen op binnenlandse treinen, van dagelijks belang voor pendelaars, studenten en senioren.”

⁶ Bijlage B.4.2.1 bij de Netverklaring 2025 verduidelijkt hoe dit concreet berekend wordt.

2.2. De prioriteitscriteria in de toekomstige regelgeving

9. Punt 5 van het voorstel van resolutie verzoekt de federale regering *om op Europees niveau te pleiten voor een aanpassing van de bestaande regelgeving.*
10. Op 11 juli 2023 heeft de Europese Commissie reeds een voorstel van verordening gepubliceerd inzake het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit in de gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte, tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 913/2010.⁷ Artikel 21, punt 6 en artikel 37 van dit voorstel introduceren het concept van “sociaal-economische criteria” en “milieucriteria” die in aanmerking moeten genomen worden bij conflicterende capaciteitsaanvragen in geval van verzadigd verklaarde infrastructuur. In het geval van aanvragen voor spoordiensten waarvan de kenmerken en het sociaal-economisch profiel vergelijkbaar zijn, voorziet het voorstel dat de infrastructuurbeheerder de capaciteit toewijst op basis van een veiling of op een wijze die toegang verschaft aan zoveel mogelijk aanvragers.
11. Op 7 juli 2025 werden aanpassingen aan deze tekst voorgesteld die het resultaat zijn van de derde trialoog.⁸ Aan de toekomstige te ontwikkelen methodologie van conflictresolutie werd nog een derde factor toegevoegd, namelijk een operationeel criterium. Een beschrijving van deze criteria wordt onder andere voorzien in het voorlopige artikel 37 van deze tekst.

2.3. Voorwaarden eventuele aanpassing prioriteitscriteria

12. Indien de federale regering van mening zou zijn dat zich een aanpassing opdringt van de in artikel 3 van het KB Infraheffing bedoelde prioriteitscriteria ten voordele van de openbare dienst van NMBS, dan dienen hierbij de volgende principes in acht te worden genomen:

- Belangenafweging van de verschillende vervoersdiensten

13. Artikel 47, punten 4 en 5 van de Recast voorziet dat er in ieder geval een belangenafweging moet gemaakt worden bij de vastlegging van de prioriteitscriteria:

Bij de prioriteitscriteria moet rekening worden gehouden met het maatschappelijk belang van een dienst in vergelijking met een andere dienst, die bijgevolg zal worden uitgesloten.

- Belang van het goederenvervoer

14. Artikel 47, punt 5 van de Recast vereist bij deze belangenafweging een bijzondere aandacht voor het nationale en internationale goederenvervoer:

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023PC0443>

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11297-2025-INIT/en/pdf>

Het belang van goederenvervoersdiensten, vooral van internationale goederenvervoersdiensten, weegt bij de vaststelling van de prioriteitscriteria voldoende mee.

15. Het belang van de goederenvervoerdiensten komt verder tot uiting in het Goederenplan van de federale regering, dat erop gericht is het marktaandeel van het goederenvervoer naar 20% te brengen.⁹

- Belang van het internationaal reizigersvervoer

16. Verschillende bepalingen van de Spoorcodex wijzen daarnaast op het bijzonder belang van de internationale verbindingen, waaronder de hogesnelheidstreinen en de nachttreinen, die afhangen van internationale rijpaden en dienstregelingen.

Zo voorziet artikel 34, laatste lid van de Spoorcodex dat de bestaande internationale rijpaden slechts in geval van absolute noodzaak kunnen worden gewijzigd:

Voor het overleg over de ontwerpdienstregeling begint, komen de verschillende infrastructuurbeheerders overeen welke internationale treinpaden in de dienstregeling worden opgenomen. Slechts indien absoluut noodzakelijk, worden wijzigingen aangebracht.

In dit verband dient er rekening gehouden te worden met het feit dat een eventuele prioriteit van de openbare dienst op de reizigerstreinen van een andere kandidaat een wijziging kan inhouden van het internationale treinpad van deze laatste.

Artikel 40, laatste lid van de Spoorcodex beklemtoont eveneens de verankering van internationale rijpaden:

De beginselen die de coördinatieprocedure leiden worden in de netverklaring vastgelegd. Zij weerspiegelen in het bijzonder de moeilijkheid om internationale treinpaden aan te leggen en de weerslag die elke wijziging bij andere spoorweginfrastructuurbeheerders kan veroorzaken.

Er kan niet ontkend worden dat het internationaal reizigersvervoer een meer beperkte flexibiliteit kent om rijpaden aan te passen wegens het internationaal coördinatieproces ervan.

17. Artikel 47 punt 4 van de Recast vermeldt eveneens dat er, indien er voorrang gegeven wordt aan de openbare dienst, er moet rekening worden gehouden met de weerslag daarvan in andere lidstaten.

⁹ Goederenplan van Gilkinet "Tenuitvoerlegging van de Spoorvisie: actieplan om het per spoor vervoerde goederenvolume tegen 2030 te verdubbelen", https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/documents/publications/2023/PlanGoederenVervoer_2022.pdf

18. De doelstelling van de federale regering om in het bijzonder de ontwikkeling van nachttreinen te ondersteunen is tot uiting gekomen bij wet van 7 juni 2023 houdende de steun voor het reizigersvervoer per nachttreinen, dewelke een financieel gunstregime voorziet voor de operatoren ervan.¹⁰

- Belang van de inkomsten van de infrastructuurbeheerder

19. Indien de prioriteitenregeling wordt gewijzigd ten gunste van de openbare dienst van NMBS, dan heeft dit mogelijkwerijs een impact op de inkomsten van de infrastructuurbeheerder. In dit verband dient rekening gehouden te worden met artikel 47, §1 van de Spoorcodex, dat het principe vooropstelt dat er een evenwicht dient te bestaan tussen zijn inkomsten en zijn uitgaven. Minder inkomsten uit de infrastructuurheffing impliceert mogelijks een verhoging van de dotaties. Artikel 47, punt 4 van de Recast voorziet namelijk dat de lidstaten de infrastructuurbeheerder een compensatie kunnen toekennen die overeenkomt met de inkomsten die hij verliest ten gevolge van de toewijzing van de prioriteiten aan de openbare dienst. Deze compensatie moet rekening houden met de weerslag daarvan in andere lidstaten.

- *Vereiste van noodzakelijkheid*

20. Artikel 47 punt 4 van de Recast schrijft voor dat de lidstaten de “noodzakelijke maatregelen” kunnen nemen opdat de openbare dienst bij de toewijzing van infrastructuurcapaciteit voorrang krijgt. Er dient met andere woorden nagegaan te worden of een eventuele wijziging van de prioriteitsregels wel noodzakelijk is. In dit verband is het van belang dat het aantal gevallen waarbij NMBS op overbelaste infrastructuur capaciteit verloren heeft door toedoen van de prioriteitscriteria, duidelijk gerapporteerd worden. ART constateert dat er in het voorstel van resolutie nergens melding wordt gemaakt van dergelijke praktijkvoorbeelden.

21. Het voorstel verzoekt de federale regering wel om overleg te plegen met Infrabel “om de impact van internationale rijpadaanvragen¹¹ op binnenlandse vervoersdiensten structureel in kaart te brengen”. Echter, dit is volgens ART een belangrijke actie die *voorafgaandelijk* dient te gebeuren om te kunnen beoordelen of een eventuele aanpassing van de prioriteitscriteria überhaupt noodzakelijk is.

22. Uit eigen navraag bij Infrabel blijkt dat er zich tot op heden twee gevallen hebben voorgedaan waarbij NMBS capaciteit op overbelaste infrastructuur werd geweigerd ten gunste van een andere kandidaat. De financiële impact hiervan op de inkomsten van NMBS en de

¹⁰ BS 29 juni 2023.

¹¹ Zoals aangehaald in randnummer 5 slaat de term “internationale rijpadaanvragen” niet enkel op aanvragen van hogesnelheidsoperatoren, maar ook op die van goederentransporteurs en van kandidaten die nachttreinen exploiteren.

aantrekkelijkheid van het openbare dienstenaanbod zouden het voorwerp moeten uitmaken van verdere analyse.

- *Non-discriminatiebeginsel*

23. Artikel 47, punt 4 van de Recast bepaalt dat een eventuele voorrang van de openbare dienst slechts mogelijk is onder niet-discriminerende voorwaarden. Dit betekent dat eventuele aanpassingen de discriminatietest moeten doorstaan, waarvan de beginselen als volgt kunnen worden samengevat:

“De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Dat beginsel sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.”¹²

¹² Vaste rechtspraak Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015.

3. Advies

ART adviseert de Kamer van Volksvertegenwoordigers om bij de verdere besprekingen van het voorstel van resolutie rekening te houden met de hierboven geformuleerde opmerkingen.

Bij verdere besprekingen door de wetgevende of uitvoerende macht over een eventuele aanpassing van de prioriteiten moet er een evenwicht gevonden worden tussen de belangen van de verschillende types van vervoer waarbij:

- De efficiëntie van het gebruik van het netwerk gerespecteerd wordt;
- Een afweging gemaakt wordt tussen de socio-economische belangen van NMBS en de andere spelers op de spoorwegmarkt;
- De aantrekkelijkheid van het Belgische spoornet wordt gewaarborgd.

Brussel, 8 september 2025,

Voor het federaal Agentschap voor Regulering van Transport,



Serge DRUGMAND

Voorzitter



Marc HINOUL

Directeur