CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 11 juni 2019[1]

Gevoegde zaken C-349/18 tot en met C-351/18

Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS)
tegen
Mbutuku Kanyeba (C-349/18),
Larissa Nijs (C-350/18),
Jean-Louis Anita Dedroog (C-351/18)

[verzoek van het vredegerecht Antwerpen (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Spoorwegvervoer – Rechten en verplichtingen van reizigers – Verordening (EG) nr. 1371/2007 – Artikel 9, lid 4 – Reiziger zonder vervoerbewijs – Geen regularisering – Aard van de rechtsverhouding – Oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten – Richtlijn 93/13/EEG – Artikelen 2 en 3 en artikel 6, lid 1 – Werkingssfeer – Algemene vervoervoorwaarden – Toeslag voor reizigers zonder vervoerbewijs”

1. Is de rechtsverhouding tussen een vervoersbedrijf en een persoon die beslist een trein te nemen zonder een vervoerbewijs te kopen en na een controle zijn situatie niet te regulariseren, naar Unierecht een overeenkomst? En kan de regeling betreffende oneerlijke bedingen zonder meer op deze rechtsverhouding worden toegepast, met als gevolg dat de rechter kan oordelen dat de bedingen betreffende de toeslag die het vervoersbedrijf eist wanneer geen vervoerbewijs is aangeschaft, de consument-reiziger niet binden?

2. Dat zijn in essentie de vragen die ten grondslag liggen aan de onderhavige zaak die voortvloeit uit de prejudiciële verwijzing van het vredegerecht Antwerpen (België). In het hoofdgeding eist een Belgische spoorwegmaatschappij van reizigers zonder vervoerbewijs dat zij de in de algemene vervoervoorwaarden vastgestelde bedragen betalen indien zij hebben geweigerd de vervoerprijs verhoogd met de toeslagen die zijn vastgesteld voor het geval dat achteraf geen regularisering plaatsvindt, te betalen.

1 Oorspronkelijke taal: Italiaans.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

3. De twaalfde overweging van richtlijn 93/13/EEG [2] luidt als volgt:

„Overwegende evenwel dat bij de huidige stand van de nationale wetgevingen slechts een gedeeltelijke harmonisatie in aanmerking komt; dat met name alleen de bedingen in overeenkomsten waarover niet afzonderlijk is onderhandeld onder deze richtlijn vallen; dat het van belang is de lidstaten de mogelijkheid te geven met inachtneming van het Verdrag in een hoger beschermingsniveau voor de consument te voorzien door middel van nationale voorschriften die strenger zijn dan die van deze richtlijn".

4. Artikel 1 van richtlijn 93/13 luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn strekt tot de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument.

2. Contractuele bedingen waarin dwingende wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of bepalingen of beginselen van internationale overeenkomsten waarbij de lidstaten of de Gemeenschap partij zijn, met name op het gebied van vervoer, zijn overgenomen, zijn niet aan deze richtlijn onderworpen."

5. Artikel 3 van dezelfde richtlijn bepaalt:

„1. Een beding in een overeenkomst waarover niet afzonderlijk is onderhandeld, wordt als oneerlijk beschouwd indien het, in strijd met de goede trouw, het evenwicht tussen de uit de overeenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen van de partijen ten nadele van de consument aanzienlijk verstoort.

2. Een beding wordt steeds geacht niet het voorwerp van afzonderlijke onderhandeling te zijn geweest wanneer het, met name in het kader van een toetredingsovereenkomst, van tevoren is opgesteld en de consument dientengevolge geen invloed op de inhoud ervan heeft kunnen hebben.

Het feit dat sommige onderdelen van een beding of een afzonderlijk beding het voorwerp zijn geweest van een afzonderlijke onderhandeling sluit de toepassing van dit artikel op de rest van een overeenkomst niet uit, indien de globale beoordeling leidt tot de conclusie dat het niettemin gaat om een toetredingsovereenkomst.

Wanneer de verkoper stelt dat een standaardbeding het voorwerp is geweest van afzonderlijke onderhandeling, dient hij dit te bewijzen.

3. De bijlage bevat een indicatieve en niet uitputtende lijst van bedingen die als oneerlijk kunnen worden aangemerkt."

6. Artikel 6, lid 1, bepaalt:

„De lidstaten bepalen dat oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument onder de in het nationale recht geldende voorwaarden de consument niet binden en dat de overeenkomst voor de partijen bindend blijft indien de overeenkomst zonder de oneerlijke bedingen kan voortbestaan."

2 Richtlijn van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB 1993, L 95, blz. 29).

7. Artikel 8 van richtlijn 93/13 luidt als volgt:

„Ter verhoging van het beschermingsniveau van de consument kunnen de lidstaten op het onder deze richtlijn vallende gebied strengere bepalingen aannemen of handhaven, voor zover deze verenigbaar zijn met het Verdrag."

8. Artikel 4 van verordening (EG) nr. 1371/2007 [3] bepaalt het volgende:

„Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk zijn op de sluiting en de uitvoering van een vervoerovereenkomst en de verstrekking van informatie en vervoerbewijzen de titels II en III van bijlage I van toepassing."

9. Artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1371/2007 luidt als volgt:

„De spoorwegondernemingen bieden de mogelijkheid om in de trein vervoerbewijzen voor de gewenste dienst te verkrijgen, tenzij dit beperkt of onmogelijk is in het kader van beveiligings- of fraudebestrijdingsbeleid, dan wel wegens verplichte boeking van een treinreis of op redelijke commerciële gronden."

10. Artikel 6 in titel II van bijlage I, „Uittreksel uit de uniforme regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers en bagage (CIV)", bij verordening nr. 1371/2007 luidt als volgt:

„1. Op grond van de vervoerovereenkomst is de vervoerder verplicht de reiziger alsmede, in voorkomend geval, bagage en voertuigen te vervoeren naar de plaats van bestemming en de bagage en de voertuigen af te leveren op de plaats van bestemming.

2. De vervoerovereenkomst moet worden vastgelegd in een of meer vervoerbewijzen die aan de reiziger worden overhandigd. Onverminderd artikel 9 tast het ontbreken, de onregelmatigheid of het verlies van het vervoerbewijs noch het bestaan, noch de geldigheid van de overeenkomst aan, die onderworpen blijft aan deze uniforme regelen.

3. Het vervoerbewijs levert volledig bewijs, behoudens tegenbewijs, van het sluiten en de inhoud van de vervoerovereenkomst."

11. Artikel 9 in titel II van bijlage I bij verordening nr. 1371/2007 bepaalt:

„1. De reiziger moet vanaf het begin van de reis voorzien zijn van een geldig vervoerbewijs en dit bij een controle van de vervoerbewijzen tonen. De algemene vervoervoorwaarden kunnen bepalen:

a) dat een reiziger die geen geldig vervoerbewijs toont, boven de vervoerprijs een toeslag moet betalen;

b) dat een reiziger die weigert onmiddellijk de vervoerprijs of de toeslag te betalen, van het vervoer kan worden uitgesloten;

c) of en onder welke voorwaarden een terugbetaling van de toeslag plaatsvindt."

3 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PB 2007, L 315, blz. 14).

B. Belgisch recht

12. Het Wetboek van economisch recht[4] geeft in artikel I.8.39° de volgende definitie van het begrip „onderneming”:

„onderneming: iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die op duurzame wijze een economisch doel nastreeft, alsmede zijn verenigingen”.

13. Artikel VI.83.24° van het Wetboek van economisch recht bepaalt het volgende:

„In de overeenkomsten gesloten tussen een onderneming en een consument zijn in elk geval onrechtmatig, de bedingen en voorwaarden of de combinaties van bedingen en voorwaarden die ertoe strekken:

[...]

24° in geval van niet-uitvoering of vertraging in de uitvoering van de verbintenissen van de consument, schadevergoedingsbedragen vast te stellen die duidelijk niet evenredig zijn aan het nadeel dat door de onderneming kan worden geleden”.

14. Artikel VI.84, § 1, van het Wetboek van economisch recht bepaalt het volgende:

„Elk onrechtmatig beding is verboden en nietig. De overeenkomst blijft bindend voor de partijen indien ze zonder de onrechtmatige bedingen kan voortbestaan. De consument kan geen afstand doen van de rechten die hem bij deze afdeling worden toegekend.”

15. Artikel 2 van de Algemene en Bijzondere Vervoersvoorwaarden van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS), met het opschrift „Aanvaarding van de Algemene en Bijzondere Vervoersvoorwaarden door de reiziger”, luidt als volgt:

„Door gebruik te maken van de vervoersdiensten van NMBS erkent u kennis te hebben genomen van dit document en van de Bijzondere Voorwaarden (die beschikbaar zijn op onze website nmbs.be) en aanvaardt u deze zonder enig voorbehoud na te leven. NMBS kan dit document op ieder ogenblik aanpassen om gegronde redenen, zoals o.a. verplichtingen die verband houden met haar opdrachten van openbare dienst, de conformiteit met beslissingen van de overheid te eerbiedigen of wegens operationele vereisten die verband houden met de infrastructuur, het net of de resources. NMBS houdt u op de hoogte van de aanpassingen aan deze Algemene Vervoersvoorwaarden via haar informatiekanalen (met name via haar website nmbs.be) en via het *Belgisch Staatsblad*. Deze aanpassingen zijn u tegenstelbaar vanaf hun publicatie.”

16. Artikel 4, § 3, van de Algemene en Bijzondere Vervoersvoorwaarden bepaalt:

„De vaststelling van onregelmatigheid die wordt afgeleverd bij niet-naleving van uw verplichtingen met betrekking tot het vervoerbewijs, wat aanleiding geeft tot de maatregelen bedoeld in Bijlage 1 – Onregelmatigheden en overlast, vormt in geen geval een vervoersovereenkomst en geeft u geen enkel recht op enige vergoeding of schadeloosstelling.”

4 Wet van 28 februari 2013 tot invoering van het Wetboek van economisch recht (*Belgisch Staatsblad*, 29 maart 2013, blz. 19975).

17. Artikel 5.4 van de Algemene en Bijzondere Vervoersvoorwaarden, met het opschrift „Een vervoerbewijs aankopen tegen ‚Boordtarief'" luidt als volgt:

„§ 1. Behalve in de hypothesen beoogd in punt 1 van Bijlage 1 – Onregelmatigheden en overlast – waarvoor onmiddellijk een Vaststelling van Onregelmatigheid opgesteld wordt, zal de treinbegeleider u in de volgende gevallen voorstellen om een vervoerbewijs aan te kopen van het productengamma dat in de trein tegen ‚Boordtarief' wordt verkocht:

a) u kunt, ongeacht de reden, geen vervoerbewijs aan de treinbegeleider tonen;

[...]

§ 3. Het ‚Boordtarief' bestaat uit de vervoerprijs, die verhoogd wordt met een toeslag waarvan het bedrag bepaald wordt door de Bijzondere Vervoersvoorwaarden. Het maakt deel uit van de prijs van het vervoerbewijs."

18. § 2.1.2 van bijlage 1 bij de Bijzondere Vervoersvoorwaarden, met het opschrift „Vaststelling van een onregelmatigheid ‚Medium'", bepaalt het volgende:

„Een vaststelling van onregelmatigheid ‚Medium' wordt opgesteld als de reiziger zich bevindt in één van de gevallen beoogd in artikel 5.4 van de Algemene Vervoersvoorwaarden en hij weigert een vervoerbewijs tegen ‚Boordtarief' te kopen."

19. In punt 4 van bijlage 1 bij de Bijzondere Vervoersvoorwaarden is de hoogte van de toeslag in geval van onregelmatigheid betreffende het vervoerbewijs als volgt vastgesteld:

„Forfaitaire bedragen (6 % btw inbegrepen)

– Vaststelling van onregelmatigheid betreffende het vervoerbewijs […]

Betaling binnen 14 kalenderdagen (datum van de feiten inbegrepen): 75,00 [EUR]

Niet-betaling binnen 14 kalenderdagen (datum van de feiten inbegrepen): 225,00 [EUR]".

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

20. De onderhavige procedure komt voort uit drie bij het vredegerecht Antwerpen aanhangige gedingen, waarin dezelfde prejudiciële vragen aan het Hof zijn gesteld.

21. In de loop van 2015 heeft de NMBS vier keer vastgesteld dat Mbutuku Kanyeba inbreuk op haar vervoersvoorwaarden heeft gemaakt door met de trein te reizen zonder daarvoor de vervoerprijs te betalen. Bij deze vier gelegenheden heeft Kanyeba geen enkele keer gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de NMBS hem bood om deze „toestand te regulariseren", door in de trein een vervoerbewijs te kopen met een toeslag van 7,50 EUR, of, door binnen de 14 dagen na de vaststelling van de inbreuk een toeslag van 75 EUR te betalen, of door na het verstrijken van veertien dagen na de vaststelling 225 EUR te betalen.

22. Dezelfde inbreuk werd in de loop van 2013 en 2015 vijf keer geconstateerd ten aanzien van Larissa Nijs, en in de loop van 2014 en 2015 elf keer ten aanzien van Jean-Louis Anita Dedroog.

23. De NMBS heeft elk van hen de mogelijkheid geboden om de toestand op de in punt 21 genoemde wijzen te regulariseren. Geen van hen heeft evenwel van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.

24. Daarom heeft de NMBS de rechter verzocht om Kanyeba te veroordelen tot betaling van 880,20 EUR, Nijs te veroordelen tot betaling van 1 103,90 EUR, en Dedroog te veroordelen tot betaling van 2 394,00 EUR. Verzoekster stelt in het hoofdgeding dat de rechtsverhouding tussen haarzelf en deze drie personen niet van contractuele maar van administratieve aard is, aangezien zij geen vervoerbewijs hebben aangeschaft.

25. Volgens de verwijzende rechter moet overeenkomstig de rechtspraak van het Hof ambtshalve worden onderzocht of de regels betreffende oneerlijke bedingen van toepassing zijn indien de dienst aan een consument wordt verleend, zoals in de onderhavige zaak. In dit verband vraagt deze rechter zich af wat de aard de rechtsverhouding tussen de NMBS en de consumenten is, en of de overeenkomst kan worden geacht te zijn gesloten ondanks dat de consumenten hebben gereisd zonder een vervoerbewijs aan te schaffen.

26. Meer in het bijzonder merkt de verwijzende rechter op dat niet duidelijk is wat de rechtsgrond van de algemene vervoersvoorwaarden van de NMBS is. Volgens een eerste stelling zijn de algemene voorwaarden waarin de rechten en verplichtingen van de partijen zijn vastgelegd zuiver contractuele bedingen. Volgens een tweede stelling vormen zij daarentegen een reglement in de administratiefrechtelijke zin van het woord.

27. Daarnaast verwijst de verwijzende rechter naar een discussie in de Belgische rechtsleer over de aard van de rechtsverhouding tussen de NMBS en de reizigers. Volgens sommigen is een dergelijke verhouding contractueel van aard – zelfs indien de reiziger geen vervoerbewijs aanschaft – aangezien de reiziger, louter door zich te begeven binnen de zone waar hij in het bezit moet zijn van een vervoerbewijs, een vervoerovereenkomst doet ontstaan door tot deze overeenkomst toe te treden. Anderen betogen daarentegen dat de rechtsverhouding uitsluitend contractueel van aard is indien de reiziger een vervoerbewijs aanschaft, en anders als reglementair moet worden aangemerkt.

28. Tot slot herinnert de verwijzende rechter eraan dat het Grondwettelijk Hof (België) en het Hof van Cassatie (België) hebben gepreciseerd dat de „leer van de onrechtmatige bedingen" in het Belgisch recht ook van toepassing is op reglementaire rechtsverhoudingen.

29. In die omstandigheden heeft het vredegerecht Antwerpen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet [...] artikel 9, [lid] 4, van [verordening nr. 1371/2007] van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer juncto artikel 2, onder a), en artikel 3 van [...] richtlijn 93/13 aldus worden uitgelegd dat er steeds een contractuele rechtsverhouding tot stand komt tussen de vervoersmaatschappij en de reiziger, zelfs wanneer deze zich zonder een vervoerbewijs aan te schaffen, [...] bedient van de dienstverlening van de vervoerder?

2) Indien voorgaande vraag ontkennend moet worden beantwoord, strekt de bescherming van de leer van de oneerlijke bedingen zich dan ook uit tot de reiziger die zich van het openbaar vervoer bedient zonder zich een vervoerbewijs te hebben verschaft en door die handelswijze krachtens de algemene voorwaarden van de vervoerder die algemeen verbindend worden geacht op grond van hun reglementaire aard dan wel door de bekendmaking ervan in een officiële publicatie van de staat, wordt gehouden tot het betalen van een toeslag boven op de vervoerprijs?

3) Verzet artikel 6 van [...] richtlijn 93/13 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten dat bepaalt dat ‚de lidstaten bepalen dat oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument onder de in nationale recht geldende voorwaarden de consument niet binden en dat de overeenkomst voor de partijen bindend blijft indien de overeenkomst zonder de oneerlijke bedingen kan voortbestaan', er zich in alle gevallen tegen dat de rechter het als oneerlijk beoordeelde beding zou matigen, dan wel in de plaats daarvan het gemene recht zou toepassen?

4) Indien voorgaande vraag ontkennend moet worden beantwoord, welke zijn dan de omstandigheden waarin de nationale rechter kan overgaan tot matiging van het als oneerlijk bevonden beding, dan wel de vervanging ervan door het gemene recht?

5) Indien bovenstaande vragen niet in abstracto kunnen worden beantwoord, stelt zich de vraag of in het geval de nationale spoorwegmaatschappij een zwartrijder, na betrapping, burgerlijk sanctioneert met een toeslag, al dan niet boven op de ritprijs, en de rechter tot bevinding zou komen dat de ten laste gelegde toeslag oneerlijk is in de zin van artikel 2, onder a), juncto [artikel] 3 van [...] richtlijn 93/13, artikel 6 van [...] richtlijn 93/13 er zich tegen verzet dat de rechter het beding nietig verklaart en toepassing maakt van het gemeen aansprakelijkheidsrecht om de schade die de nationale spoorwegmaatschappij heeft geleden te vergoeden."

III. Juridische analyse

30. Overeenkomstig de verzoeken van het Hof zal ik mij in deze conclusie toespitsen op de analyse van de tweede prejudiciële vraag, die ik evenwel samen met de eerste prejudiciële vraag zal behandelen, aangezien zij nauw samenhangen. De derde tot en met de vijfde prejudiciële vraag worden samen behandeld en dienaangaande zal ik slechts enkele korte opmerkingen maken over de vaste rechtspraak van het Hof.

1. Eerste en tweede prejudiciële vraag

a) Voorafgaande opmerkingen

31. Met de eerste en de tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in essentie van het Hof te vernemen of uit verordening nr. 1371/2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer en richtlijn 93/13 betreffende oneerlijke bedingen kan worden afgeleid dat er steeds een contractuele rechtsverhouding tot stand komt tussen de vervoersmaatschappij en de reiziger, zelfs wanneer laatstgenoemde zonder een vervoerbewijs aan te schaffen gebruikmaakt van de diensten van de vervoerder. Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst deze rechter te vernemen of de regeling betreffende oneerlijke bedingen in richtlijn 93/13 aldus op deze situatie kan worden toegepast dat het eventuele beding volgens hetwelk reizigers zonder geldig vervoerbewijs een toeslag moeten betalen door de rechter als oneerlijk kan worden aangemerkt en de consument derhalve niet bindt.

32. Voorafgaand aan de onderstaande overwegingen wil ik twee opmerkingen maken.

33. Ten eerste verschaffen verordening nr. 1371/2007 en richtlijn 93/13 geen aanwijzingen omtrent de juridische aard van de rechtsverhouding tussen een consument die in een trein stapt en de vervoersmaatschappij.

34. Artikel 4 van verordening nr. 1371/2007 luidt: „Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk zijn op de sluiting en de uitvoering van een vervoerovereenkomst en de verstrekking van informatie en vervoerbewijzen de titels II en III van bijlage I van toepassing."

35. Artikel 6 in titel II van bijlage I bij verordening nr. 1371/2007 bepaalt in lid 2 slechts het volgende: „De vervoerovereenkomst moet worden vastgelegd in een of meer vervoerbewijzen die aan de reiziger worden overhandigd. Onverminderd artikel 9 tast het ontbreken, de onregelmatigheid of het verlies van het vervoerbewijs noch het bestaan, noch de geldigheid van de overeenkomst aan [...]."

36. Artikel 9 in titel II van bijlage I bij verordening nr. 1371/2007 preciseert in lid 1 het volgende: „De reiziger moet vanaf het begin van de reis voorzien zijn van een geldig vervoerbewijs en dit bij een controle van de vervoerbewijzen tonen. De Algemene vervoervoorwaarden kunnen bepalen: a) dat een reiziger die geen geldig vervoerbewijs toont, boven de vervoerprijs een toeslag moet betalen; b) dat een reiziger die weigert onmiddellijk de vervoerprijs of de toeslag te betalen, van het vervoer kan worden uitgesloten; [...]"

37. Zoals het Hof reeds duidelijk heeft vastgesteld, veronderstellen deze bepalingen derhalve simpelweg dat er een eerder gesloten vervoerovereenkomst bestaat.[5]

38. Richtlijn 93/13 bevat geen enkele verwijzing naar het begrip „overeenkomst", en evenmin naar het tijdstip waarop deze tot stand komt, en veronderstelt slechts dat er voor de toepassing van de regeling betreffende oneerlijke bedingen een overeenkomst bestaat.[6]

39. Geen van de door de verwijzende rechter aangehaalde bepalingen van Unierecht stelt dus vast wanneer een rechtsverhouding als een vervoerovereenkomst kan worden aangemerkt, of op welk tijdstip deze overeenkomst kan worden geacht te zijn gesloten.

40. Het staat de lidstaten derhalve geheel vrij om de aard vast te stellen van de rechtsverhouding die in de hierboven beschreven situaties tot stand komt.[7]

41. Het Unierecht verzet zich derhalve niet tegen nationale bepalingen op grond waarvan een persoon die zonder geldig vervoerbewijs de trein neemt en na een controle zijn situatie niet regulariseert, geen contractuele band heeft met de spoorwegonderneming.[8]

42. Artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1371/2007, artikel 2, onder a), en artikel 3 van richtlijn 93/13 kunnen mijns inziens dan ook niet aldus worden uitgelegd dat er steeds een contractuele rechtsverhouding tussen de vervoersmaatschappij en de reiziger tot stand komt.

43. Het staat derhalve aan de nationale rechter om op grond van het nationale recht na te gaan of er al dan niet een contractuele rechtsverhouding tot stand is gekomen.

44. Ten tweede wil ik opmerken dat de samenleving het beschreven gedrag afkeurt, wat in de verschillende rechtsorden kan leiden tot een juridische kwalificatie als loutere niet-nakoming van een overeenkomst, als een bestuursrechtelijke inbreuk of zelfs als een strafrechtelijke inbreuk[9], naargelang van de – ook openbare – belangen die bij het personenvervoer betrokken zijn.

45. Uit de processtukken meen ik te begrijpen dat er in de onderhavige zaak sprake is van een geval waarin een passagier willens en wetens zonder vervoerbewijs in een trein stapt en volstrekt niet bereid is tot nakoming van zijn verplichting om de prijs voor de gebruikte dienst te betalen, zelfs niet wanneer de dienstverlener hem daartoe tijdens of na het gebruik van de dienst meerdere mogelijkheden heeft geboden.

5 Arrest van 21 september 2016, Demey, C-261/15, EU:C:2016:709, punt 26.

6 Artikel 1 luidt als volgt: „Deze richtlijn strekt tot de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument."

7 Het Hof merkt in het reeds aangehaalde arrest van 21 september 2016, Demey, C-261/15, EU:C:2016:709, punt 34, op dat de voorwaarden voor de totstandkoming van een vervoerovereenkomst worden geregeld door de relevante nationale bepalingen.

8 Zie met betrekking tot artikel 6 in titel II van bijlage I bij verordening nr. 1371/2007, arrest van 21 september 2016, Demey, C-261/15, EU:C:2016:709, punt 35.

9 Beschikking van 30 mei 2018, NMBS, C-190/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:355, punt 7, en arrest van 21 september 2016, Demey, C-261/15, EU:C:2016:709, punten 12 en 13.

b) Toepassing van de regeling betreffende oneerlijke bedingen op het geval van de reiziger zonder vervoerbewijs

46. Tegen de achtergrond van de bovenstaande opmerkingen wenst de verwijzende rechter met de tweede prejudiciële vraag van het Hof in wezen te vernemen of de regeling betreffende oneerlijke bedingen van richtlijn 93/13 ook van toepassing kan zijn op de situatie waarin een reiziger zonder vervoerbewijs in een trein stapt en, na meerdere malen te hebben geweigerd zijn situatie te regulariseren overeenkomstig de algemene vervoervoorwaarden van de spoorwegonderneming, vervolgens door dezelfde onderneming in rechte wordt aangesproken voor de betaling van de vervoerprijs verhoogd met een toeslag.

47. De rechtsgrond voor de betaling van een toeslag indien de reiziger geen geldig vervoerbewijs heeft (en zijn toestand vervolgens na herhaalde verzoeken, waarbij steeds hogere bedragen worden gevorderd, niet heeft geregulariseerd) bestaat in de algemene vervoervoorwaarden van de spoorwegonderneming.

48. Volgens de verwijzende rechter zijn deze algemene voorwaarden op alle reizigers van toepassing wegens hun reglementaire aard dan wel door de bekendmaking ervan in een officiële publicatie van de staat.

49. In beginsel kan evenwel niet worden uitgesloten dat de rechtsbetrekking uit een overeenkomst voortvloeit. [10]

50. Zoals gezegd dient de nationale rechter op grond van het nationale recht na te gaan of de rechtsverhouding tussen de vervoerder en de consument zonder vervoerbewijs van contractuele aard is.

51. Bij het ontbreken van aanwijzingen in de voornoemde bronnen van Unierecht over het tijdstip waarop overeenkomsten tot stand komen, staat het weliswaar aan de nationale rechter om de beschreven juridische situatie op grond van het nationale recht te beoordelen, maar – zoals ook de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd [11] – neemt dit niet weg dat de rechtsorden van lidstaten met elkaar gemeen hebben dat een rechtsverhouding slechts als contractueel kan worden gekwalificeerd indien er sprake is van een wederzijdse wilsverklaring.

52. In een situatie zoals hierboven beschreven valt te betwijfelen of er inderdaad sprake is van een dergelijke wederzijdse wilsverklaring. De passagier beslist immers niet alleen om geen vervoerbewijs te kopen, hoewel die mogelijkheid aan het publiek wordt aangeboden, maar hij weigert ook, wanneer hem in de trein een aanvullend voorstel voor een overeenkomst wordt gedaan, om in te stemmen met de aankoop van een vervoerbewijs.

53. Daarom kan worden betwijfeld of er, wanneer onrechtmatig gedrag wordt vertoond zoals hierboven beschreven, sprake kan zijn van een uitwisseling van wilsverklaringen die een overeenkomst kan vormen. De reiziger heeft immers niet ingestemd met een essentieel element van de overeenkomst, te weten de prijs voor de dienst en de betaling daarvan.

10 Het Hof heeft in punt 27 van het arrest van 21 september 2016, Demey, C-261/15, EU:C:2016:709, met betrekking tot artikel 6 in titel II van bijlage I bij verordening nr. 1371/2007 geoordeeld dat het „ontbreken van een vervoerbewijs enkel [kan] betekenen dat voorafgaandelijk een vervoerovereenkomst is gesloten maar de reiziger geen bewijs kan overleggen dat aantoont dat hij een vervoerbewijs heeft verworven”.

11 Schriftelijke opmerkingen, punt 19.

54. Indien de verhouding tussen de vervoersmaatschappij en de consument die heeft geweigerd het vervoerbewijs te betalen zou worden geacht van contractuele aard te zijn, zou in beginsel de regeling betreffende oneerlijke bedingen moeten worden toegepast. Volgens artikel 1, lid 2, van richtlijn 93/13 zijn contractuele bedingen waarin dwingende bestuursrechtelijke bepalingen zijn overgenomen, evenwel niet aan deze richtlijn onderworpen.

55. Als de algemene vervoervoorwaarden in het betrokken nationale recht als bestuursrechtelijk zouden worden aangemerkt, zou het bovenvermelde artikel 1, lid 2, van richtlijn 93/13 moeten worden toegepast, met als gevolg dat de regeling betreffende oneerlijke bedingen niet van toepassing zou zijn.

56. Indien de algemene vervoervoorwaarden die een beding bevatten volgens hetwelk een toeslag moet worden betaald indien geen vervoerbewijs is aangeschaft daarentegen als contractueel zouden moeten worden aangemerkt, zou dit beding moeten worden beoordeeld op grond van de regeling betreffende oneerlijke bedingen, aangezien artikel 1, lid 2, van richtlijn 93/13 dan niet van toepassing zou zijn.

57. Wat specifiek de Belgische rechtsorde betreft, heeft de Commissie evenwel in haar schriftelijke opmerkingen onderstreept dat het Koninkrijk België artikel 1, lid 2, van richtlijn 93/13 niet in zijn nationale rechtsorde heeft omgezet, maar gebruik heeft gemaakt van de door artikel 8 van deze richtlijn geboden mogelijkheid. [12]

58. Als dit daadwerkelijk de situatie in de Belgische rechtsorde is en er wordt geoordeeld dat artikel 1, lid 2, van richtlijn 93/13 niet rechtstreeks in de rechtsorde van de lidstaten van toepassing is, dient de rechter hoe dan ook te beoordelen of het beding oneerlijk is.

59. Indien de verhouding tussen de vervoersmaatschappij en de consument die heeft geweigerd het vervoerbewijs te betalen in de betrokken nationale rechtsorde daarentegen niet contractueel van aard is, valt de situatie buiten de werkingssfeer van het Unierecht.

60. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 93/13 beperkt de werkingssfeer daarvan immers duidelijk tot overeenkomsten tussen een verkoper en een consument.

61. De verwijzende rechter merkt in zijn – op dit punt niet bijzonder duidelijke – verwijzingsbeslissing aan het Hof evenwel op dat in de Belgische rechtsorde uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Hof van Cassatie volgt dat de „leer van de onrechtmatige bedingen” evenzeer van toepassing is op een „reglementaire rechtsverhouding”. [13]

62. Indien de bescherming tegen oneerlijke bedingen in het Belgische recht is verruimd naar alle rechtsverhoudingen tussen een consument en een verkoper, ook die van reglementaire aard, hetgeen uitsluitend door de nationale rechter kan worden beoordeeld, moet het beding op grond waarvan aan de consument die weigert het vervoerbewijs te betalen een toeslag wordt opgelegd, worden getoetst aan de regeling betreffende oneerlijke bedingen.

63. Naast de bovengenoemde subjectieve aspecten betreffende de sociale afkeuring van het gedrag van de consument moet echter hoe dan ook het feit in ogenschouw worden genomen dat in casu sprake is van een bijzondere situatie waarin particuliere belangen en openbare belangen elkaar kruisen. Meer bepaald moet rekening worden gehouden met het feit dat sprake is van de verlening van een dienst voor personenvervoer; met de „bestraffende” aard van de toeslag in geval van herhaalde weigering om een vervoerbewijs te betalen, die dient om dergelijk onrechtmatig gedrag te ontmoedigen alsook om

12 Schriftelijke opmerkingen, punt 12.

13 Verwijzingsbeslissing, blz. 12. De Commissie preciseert ten aanzien van dit punt dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 159 van 26 oktober 2005 heeft geoordeeld dat het in strijd is met de in de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet verankerde beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie om overheidsinstellingen of rechtspersonen waarin de overheid een overwegend aandeel heeft, die een commerciële, financiële of industriële activiteit aan de dag leggen en die producten of diensten te koop aanbieden of verkopen, van de bescherming tegen oneerlijke bedingen uit te sluiten (schriftelijke opmerkingen, punt 12).

aan de ondernemer de administratieve kosten voor de poging om de verschuldigde bedragen in te vorderen te vergoeden, en met het gedrag van een persoon die bewust weigert de prijs te betalen voor de dienst die hij gebruikt, door zijn verplichting om vooraf een passend vervoerbewijs aan te schaffen niet na te komen en vervolgens te weigeren om het gebrek te verhelpen door in de trein te betalen.

64. Bij de concrete beoordeling of het beding oneerlijk is, zou de nationale rechter naar behoren rekening moeten houden met de bovenvermelde context, om na te gaan of het genoemde beding al dan niet het evenwicht tussen de uit de overeenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen van de partijen aanzienlijk verstoort, zoals artikel 3, lid 1, van richtlijn 93/13 eist.

65. In dit verband lijkt terecht te kunnen worden betwijfeld of het evenwicht tussen de rechten en verplichtingen aanzienlijk is verstoord – een vereiste om van een oneerlijk beding te kunnen spreken – indien de afzonderlijke bedingen weliswaar voordelen voor de opdrachtgever meebrengen, maar zijn ingegeven door gerechtvaardigde organisatorische en beheerstechnische overwegingen die de onderneming in acht dient te nemen om haar activiteit efficiënt en rendabel te kunnen uitoefenen.

2. Derde, vierde en vijfde prejudiciële vraag

66. Met de derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen in hoeverre de nationale rechter verplicht is om een als oneerlijk aangemerkt beding nietig te verklaren, en of artikel 6, lid 1, van richtlijn 93/13 aldus moet worden uitgelegd dat het de nationale rechter verboden is om het als oneerlijk aangemerkte beding waarbij aan reizigers zonder vervoerbewijs een toeslag wordt opgelegd, te matigen, en om in plaats van dit beding het gemeen aansprakelijkheidsrecht toe te passen om de door de spoorwegmaatschappij geleden schade te vergoeden.

67. Zoals gezegd kunnen deze vragen het best gezamenlijk worden behandeld, en zal ik uitsluitend de relevante rechtspraak van het Hof op dit gebied aanhalen.

68. Om te beginnen dient mijns inziens de ontvankelijkheid van deze vragen te worden onderzocht.

69. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt namelijk niet om welke redenen de nationale rechter heeft besloten vragen over deze aspecten te stellen, en evenmin wat het nationale rechtskader is waarin deze vragen moeten worden geplaatst.

70. De vereisten betreffende de inhoud van het verzoek om een prejudiciële beslissing zijn vervat in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, dat de nationale rechter, in het kader van de samenwerking tussen rechterlijke instanties als bedoeld in artikel 267 VWEU, dient te kennen en strikt dient toe te passen. [14]

71. Het lijdt weliswaar geen twijfel dat het in de derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag gaat om de uitlegging van artikel 6 van richtlijn 93/13, maar uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet even duidelijk welke bepalingen op hun eerlijkheid moeten worden getoetst, terwijl nog minder duidelijk is welke bepalingen van „gemeen recht" de verwijzende rechter in plaats van het oneerlijk verklaarde beding meent te moeten toepassen.

14 Zie onder meer beschikkingen van 7 september 2017, Alandžak, C-187/17, niet gepubliceerd, EU:C:2017:662, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 30 mei 2018, NMBS, C-190/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:355, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

72. Hoe dan ook, het volstaat te verwijzen naar de rechtspraak van het Hof over de uitlegging van artikel 6, lid 1, van richtlijn 93/13, volgens welke dit artikel zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan de nationale rechter die vaststelt dat een beding in een overeenkomst tussen een verkoper en een consument oneerlijk is, deze overeenkomst kan aanvullen door de inhoud van dat beding te herzien. [15]

73. Zoals het Hof in deze rechtspraak heeft verduidelijkt, zou door een dergelijk ingrijpen door de rechter mogelijkerwijs afbreuk worden gedaan aan de verwezenlijking van het langetermijndoel van de richtlijn, te weten handelaars ervan te weerhouden om oneerlijke bedingen in de overeenkomst op te nemen. [16]

74. In artikel 6, lid 1, wordt bovendien duidelijk gespecificeerd dat het als oneerlijk aangemerkte beding uit de overeenkomst moet worden geschrapt, zodat het de consument op geen enkele wijze bindt. Het is derhalve evident dat de rechter duidelijk in strijd met de teleologische uitlegging, maar vooral met de letterlijke bewoordingen van de betrokken regeling handelt wanneer hij ingrijpt om de gevolgen van een dergelijk oneerlijk beding te matigen of te verlichten.

75. Wat daarentegen de mogelijkheid voor de nationale rechter betreft om het oneerlijke beding te vervangen, moet eraan worden herinnerd dat de enige uitzondering in die zin berust op het oordeel van het Hof in de zaak Kásler [17], volgens hetwelk het ingrijpen van de rechter slechts rechtmatig is indien is voldaan aan twee voorwaarden: de niet-toepassing van het als oneerlijk aangemerkte beding brengt volgens het nationale recht met zich dat de volledige overeenkomst nietig wordt verklaard, en door de nietigverklaring van deze overeenkomst wordt de consument geconfronteerd met uiterst nadelige consequenties. [18]

76. In aanvulling op de genoemde voorwaarden heeft het Hof bovendien gepreciseerd dat de overeenkomst uitsluitend kan worden aangevuld door middel van bepalingen van aanvullend recht, dat wil zeggen door het oneerlijke beding te vervangen door een beding waarin de wettelijke bepaling is overgenomen, zonder d at de rechter enige ruimte voor uitlegging of „creativiteit" wordt gelaten.

77. In de onderhavige zaak – een bijzonder geval wegens het meermaals vermelde onrechtmatige gedrag van de consument – is het evident dat de verwijzende rechter de derde, de vierde en de vijfde vraag aan het Hof stelt omdat hij te maken heeft met een rechtskader waarin enerzijds de hoogste rechter de nationale bepalingen aldus heeft uitgelegd dat de toepassing van de regeling betreffende oneerlijke bedingen lijkt te worden uitgebreid naar niet-contractuele gevallen, terwijl het anderzijds volgens de rechtspraak van het Hof niet is toegestaan om het beding aldus aan te passen dat het voordeliger is voor de consument.

78. Met andere woorden, de verwijzende rechter is zich weliswaar bewust van het onrechtmatige gedrag van de consument, maar hij vermoedt dat de door de algemene voorwaarden opgelegde toeslag voor het niet-aanschaffen van het vervoerbewijs te zwaar weegt.

15 Arresten van 26 maart 2019, Abanca Corporación Bancaria en Bankia, C-70/17, EU:C:2019:250, punt 53; 14 juni 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, EU:C:2012:349, punt 73; 30 mei 2013, Asbeek Brusse en De Man Garabito, C-488/11, EU:C:2013:341, punt 60; 30 april 2014, Kásler en Káslerné Rábai, C-26/13, EU:C:2014:282, punt 77, en de conclusie van advocaat-generaal Pitruzzella van 14 mei 2019 in de zaak Dziubak, C-260/18, punt 31.

16 Arresten van 26 maart 2019, Abanca Corporación Bancaria en Bankia, C-70/17, EU:C:2019:250, punt 54, en 14 juni 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, EU:C:2012:349, punten 69 en 70, alsook beschikking van 16 november 2010, Pohotovosť, C-76/10, EU:C:2010:685, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

17 Arrest van 30 april 2014, Kásler en Káslerné Rábai, C-26/13, EU:C:2014:282.

18 Arrest van 30 april 2014, Kásler en Káslerné Rábai, C-26/13, EU:C:2014:282, punt 83.

79. Onverminderd de bovenstaande overwegingen, volgens welke de nationale rechter de feiten van het geding op basis van het toepasselijke nationale recht moet beoordelen, ben ik van oordeel dat het Hof in het hierboven beschreven uitleggingskader van het Unierecht kan overwegen om de bevoegdheid van de rechter om dergelijke bedingen te wijzigen in beperkte en welomschreven mate te verruimen voor gevallen waarin het nationale regelgevingskader in theorie de mogelijkheid biedt de regeling van de oneerlijke bedingen ook toe te passen op situaties zoals hierboven beschreven.

IV. Conclusie

80. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om het verzoek van het vredegerecht Antwerpen om een prejudiciële beslissing, uitsluitend wat de tweede vraag betreft, te beantwoorden als volgt:

„Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten regelt niet de voorwaarden voor de totstandkoming van de overeenkomst, en de daarin vervatte regeling betreffende oneerlijke bedingen is in beginsel uitsluitend van toepassing op rechtsverhoudingen van contractuele oorsprong. Het staat aan de nationale rechter om op grond van het nationale recht te beoordelen of daarvan sprake is. In het geval van een reiziger die de vervoersdienst gebruikt zonder een vervoerbewijs te hebben aangeschaft, en die als gevolg van dit gedrag boven op de vervoerprijs een toeslag moet betalen, dient de nationale rechter op grond van het nationale recht vast te stellen of de rechtsverhouding al dan niet van contractuele aard is, en te beoordelen of de regeling betreffende oneerlijke bedingen van toepassing kan zijn op elke verhouding tussen een verkoper en een consument, ook die welke niet van contractuele aard is. Daarnaast moet bij de beoordeling of het in de algemene vervoervoorwaarden opgenomen beding volgens hetwelk boven op de vervoerprijs een toeslag moet worden betaald indien vooraf geen vervoerbewijs is aangeschaft en de toestand achteraf niet is geregulariseerd, al dan niet oneerlijk is, overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 93/13 worden vastgesteld of het evenwicht tussen de posities van partijen aanzienlijk is aangetast, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met het feit dat in een dergelijk geval particuliere en openbare belangen elkaar kruisen, en met alle omstandigheden van het specifieke geval en inzonderheid de onrechtmatigheid van het gedrag van de consument.”