



ADVIES

CRB 2017-2360

Krachtlijnen voor het toekomstige beheerscontract
van Infrabel

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Advies
"Krachtlijnen voor het toekomstige beheerscontract van Infrabel"

Brussel
25-10-2017

Inbehandelingneming

Overwegende dat de beheerder van de spoorweginfrastructuur een cruciale rol te spelen heeft in de verhoging van de aantrekkingskracht van het goederenvervoer per spoor, vormt het beheerscontract van Infrabel een belangrijk instrument om dit type van vervoer te bevorderen. Teneinde enige invloed te kunnen uitoefenen op de onderhandelingen over dat beheerscontract, somt de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in onderhavig initiatiefadvies, dat werd goedgekeurd op 25 oktober 2017, een aantal krachtlijnen op voor het toekomstige beheerscontract van Infrabel, opdat dit laatste werkelijk bijdraagt aan de doelstellingen van een duurzaam mobiliteitsbeleid (zoals die werden omschreven in het advies¹ van de CRB dd. 18 november 2015) en een breed maatschappelijk draagvlak geniet.

De krachtlijnen die zijn opgenomen in het eerste deel van het advies hebben betrekking op het spoorbeleid in het algemeen. Die in het tweede deel zouden kunnen worden vertaald in missies van Infrabel. De laatste krachtlijnen handelen over de evaluatie van het spoorbeleid, de regulering van de spoorsector, de bevordering van het goederenvervoer per spoor en het overleg over dit type van vervoer.

Ter herinnering: op 20 december 2016 had de Raad reeds een advies uitgebracht dat met name betrekking had op de vragen van de sociale gesprekspartners aangaande het nieuwe beheerscontract van de NMBS, waarover de onderhandelingen momenteel gaande zijn.

1 Context

1.1 Noodzaak van een ambitieus mobiliteitsbeleid en van de middelen die nodig zijn om het te realiseren

Aangezien het spoorbeleid vanuit strategisch oogpunt onlosmakelijk verbonden is aan het beleid ten aanzien van de andere vervoersmodi, is de Raad van oordeel dat de beheerscontracten van Infrabel en van de NMBS moeten kaderen in een ambitieuze interfederale mobiliteitsvisie voor alle vervoersmodi en bevoegdheidsniveaus. Deze visie moet bijdragen tot een betere onderlinge afstemming tussen de bevoegdheidsniveaus, mobiliteitsactoren en vervoersmodi en tot de verwezenlijking van de doelstellingen van een duurzaam mobiliteitsbeleid².

Opdat deze visie een breed maatschappelijk draagvlak geniet, dat noodzakelijk is om ze te doen slagen, moet ze worden uitgewerkt in overleg met de actoren die betrokken zijn bij de mobiliteit, met inbegrip van de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers.

De Raad is van oordeel dat de ambities op mobiliteitsvlak gepaard moeten gaan met de daartoe vereiste middelen, zonder welke Infrabel niet in staat zal zijn om zijn missies te vervullen. Vanuit dit oogpunt vraagt hij dat het toekomstige meerjareninvesteringsplan (MJIP) in de middelen voorziet die noodzakelijk zijn om de doelstellingen te verwezenlijken die door de beheerscontracten van de NMBS en Infrabel worden vastgelegd, en dit gedurende de ganse looptijd van deze contracten. Bovendien stelt de Raad zich vragen bij de relevantie van een verdeelsleutel die niet is vastgesteld op basis van objectieve criteria.

¹ Advies van de CRB dd. 18 november 2015 betreffende de basisprincipes voor een duurzaam mobiliteitsbeleid

² Doelstellingen die zijn omschreven in het advies van de CRB dd. 18 november 2015 betreffende de basisprincipes voor een duurzaam mobiliteitsbeleid

1.2 Nood aan meer aandacht voor het goederenvervoer

Uit de informatie die werd verzameld door het secretariaat van de CRB en uit de studie³ "Onderzoek naar de concurrentie van het goederenvervoer per spoor in België" komt naar voren dat in het spoorbeleid onvoldoende rekening wordt gehouden met het goederenvervoer, hoewel dat van essentieel belang is voor het concurrentievermogen van de Belgische economie en bijdraagt aan de vermindering van de congestieproblemen en aan de verwezenlijking van de milieudoelstellingen waartoe België zich heeft verbonden. Hij zou graag zien dat dat goederenvervoer de aandacht krijgt die het verdient.

Dit mag evenwel niet ten koste gaan van de openbare dienststopdrachten van Infrabel en/of van zijn verplichtingen inzake dienstverlening voor het reizigersvervoer. Dat laatste aspect is immers evenzeer van essentieel belang om de ambitieuze mobiliteitsdoelstellingen te bereiken⁴.

1.3 Het Belgische spoorbeleid kadert binnen een Europees beleid

De Europese Unie heeft de ambitie om tegen het jaar 2030 30% van het goederenvervoer (over afstanden van meer dan 300 km) over te hevelen van de weg naar andere vervoersmodi, waaronder de spoorwegen of de binnenvaart, en meer dan 50 % tegen het jaar 2050. Teneinde een idee te hebben van de infrastructuurbehoeften die vereist zijn voor de realisatie van deze modal shift voor het goederenvervoer, is het volgens de Raad van essentieel belang op regelmatige tijdstippen studies te verrichten naar de mobiliteitsbehoeften op lange termijn in Europa.

Teneinde het spoorvervoer nieuw leven in te blazen door geleidelijk een geïntegreerde spoorverkeersruimte op Europese schaal te creëren, heeft de Europese Unie vier spoorwegpakketten opgesteld, waarvan de eerste twee o.m. gericht waren op de liberalisering van het goederenvervoer per spoor. De Raad verzoekt de Belgische overheden om aan de Europese instanties te vragen op Europees niveau een debat te voeren over de stand van zaken na de liberalisering die krachtens de Europese spoorwegpakketten werd ingevoerd.

2 Missies van Infrabel

Het huidige beheerscontract (2008-2012, en meermaals verlengd sedert 2012) kent op zeer statische wijze vijf missies toe aan Infrabel. De Raad omschrijft hieronder wat volgens hem de missies⁵ van Infrabel zouden moeten zijn in het kader van zijn nieuw beheerscontract, teneinde een goede werking van de spoorsector te waarborgen.

³ Studie die in 2015 werd uitgevoerd door TECHNUM

⁴ Cf. Advies van de CRB dd. 22 april 2015 in het vooruitzicht van de onderhandelingen over de toekomstige beheersovereenkomsten van de NMBS en Infrabel

⁵ Onder de term "missie van Infrabel" moet hier worden verstaan de "verantwoordelijkheid die op Infrabel rust".

2.1 Missie 1: een kwaliteitsvolle, betrouwbare spoorinfrastructuur ter beschikking stellen die voldoende capaciteit biedt

Volgens de Raad is het de verantwoordelijkheid van Infrabel een kwaliteitsvolle, betrouwbare spoorinfrastructuur ter beschikking te stellen die voldoende capaciteit biedt, door de aankoop, de bouw, de vernieuwing, de modernisering, het onderhoud en het beheer van de spoorinfrastructuur vanuit een logica op lange termijn. Een dergelijke infrastructuur vormt een essentiële voorwaarde voor een optimaal gebruik van de verschillende vervoermiddelen en voor de economische en sociale ontwikkeling van ons land.

De bestaande spoorinfrastructuur is verouderd, wat o.m. wordt verklaard door een gebrek aan investeringen⁶ in het onderhoud ervan. Om te voldoen aan de transportbehoeften acht de Raad het noodzakelijk : optimaal gebruik te maken van de bestaande spoorinfrastructuur; de uitbreiding van het spoorwegennetwerk mogelijk te maken die vereist is om de ambitie inzake modal shift voor het goederenvervoer - die de verschillende bevoegdheidsniveaus op een gecoördineerde manier zouden moeten nastreven- waar te maken ; de spoorinfrastructuur te beheren vanuit een logica op lange termijn, en daarbij rekening te houden met de mogelijkheden voor economische ontwikkeling.

Om over een vervoerinfrastructuur te beschikken die voldoende capaciteit biedt⁷, is het noodzakelijk studies te verrichten naar de mobiliteitsbehoeften op lange termijn die door de spoorregulator worden herzien.

2.2 Missie 2: het gebruik van de spoorinfrastructuur faciliteren en aanmoedigen

Volgens de Raad is het van essentieel belang dat Infrabel op een niet-discriminerende, transparante en flexibele wijze zorgt voor de verdeling van de infrastructuurcapaciteit, de tarifiering, de facturatie en de inning van de vergoedingen voor het gebruik van de spoorinfrastructuur en voor de aan de spoorbedrijven verleende diensten, met inachtneming van de wet en van haar uitvoeringsbesluiten.

2.3 Missie 3: een optimale veiligheid waarborgen en een maximale doorstroming van het vervoer garanderen

Volgens de Raad is het belangrijk dat Infrabel een maximale doorstroming van het reizigers- en goederenvervoer per spoor garandeert en tegelijk zorgt voor een optimale veiligheid op de spoorinfrastructuur. Aldus zal de aantrekkingskracht van het spoor worden verhoogd.

⁶ De audit van de toestand van het Belgische spoor, die in 2011 werd uitgevoerd door de Ecole Polytechnique de Lausanne, legde al de verouderde staat van het Belgische spoornet bloot. In 2013 had de Raad er in zijn advies over het ontwerp van MJIP 2013-2025 al de aandacht op gevestigd dat de geplande investeringen en de toegewezen middelen voor het onderhoud ruimschoots ontoereikend waren om te zorgen voor kwaliteitsvolle spoorwegen, laat staan om de bevordering van de co-modaliteit in een noodzakelijke stroomversnelling te brengen, en dat deze situatie voor de maatschappij aanzienlijke kosten met zich bracht.

⁷ Die met andere woorden voldoet aan de - zowel huidige als potentiële - transportbehoeften

2.4 Missie 4: het potentieel van het spoor op ongebruikte terreinen en op industrie- en havensites benutten

Teneinde het potentieel van het spoor te optimaliseren, moet Infrabel volgens de Raad een beleid aannemen dat in overleg met de betrokken actoren tot stand is gekomen en als doel heeft, met de medewerking en de steun van de gewestelijke en lokale overheden, bij te dragen aan:

- een (re)valorisatie van ongebruikte terreinen met potentieel voor het goederenvervoer per spoor;
- de totstandbrenging en/of de reactivering van spoorverbindingen met industrie- en havensites.

2.5 Missie 5: kwaliteitsvolle spoorvervoersdiensten aanbieden

Volgens de Raad moet Infrabel kwaliteitsvolle spoorvervoersdiensten aanbieden die de aantrekkingskracht van het spoor verhogen, hetgeen concreet betekent:

- dat het de spoorvervoersdiensten permanent verbetert door een klantgerichte proactieve houding aan te nemen en proactieve en bevredigende oplossingen te bieden voor de vragen en problemen die de spoorbedrijven ondervinden;
- dat het op een duidelijke, transparante en snelle manier met zijn klanten (de spoorbedrijven) communiceert (bijvoorbeeld wanneer het spoorverkeer verstoord is).

3 Evaluatie, regulering, bevordering en overleg

3.1 Evaluatie van de verwezenlijking van de missies die worden vastgelegd door het beheerscontract

Om te zorgen voor een opvolging en te evalueren op welke manier Infrabel zich van zijn missies kwijt, is het volgens de Raad noodzakelijk deze missies operationeel, d.w.z. precies en meetbaar te maken. In de bijlage somt de Raad, ter illustratie en op niet-exhaustieve wijze, enkele indicatoren op die zouden kunnen dienen om de verwezenlijking van de bovenvermelde missies te meten.

3.2 Een sterke regulator voor de spoorsector

Een sterke spoorregulator die onafhankelijk is⁸ van elke andere openbare of private entiteit is volgens de Raad noodzakelijk voor een goede werking van de spoorsector.

Wat het beheerscontract van Infrabel betreft, zou de spoorregulator volgens de Raad:

- moeten zorgen voor de opvolging en moeten evalueren op welke manier Infrabel zich kwijt van zijn hierboven omschreven missies;
- de verslagen over deze opvolging en evaluaties openbaar moeten maken;

⁸ Zoals wordt voorgeschreven door de Europese richtlijn 2012/34: zowel op organisatorisch, functioneel en hiërarchisch vlak als wat de besluitvorming betreft.

- de verdeling van de capaciteit van de spoorweginfrastructuur, de spoortarieven en de spoorvergoedingen moeten goedkeuren;
- moeten toezien op de correcte toepassing van de wettelijke procedures inzake de verdeling van de capaciteit van de spoorinfrastructuur, van de spoortarieven en de spoorvergoedingen.

Meer in het algemeen is de Raad van oordeel dat de spoorregulator het spoorbeleid - met inbegrip van de stand van zaken na de liberalisering die krachtens de Europese spoorpakketten werd ingevoerd - zou moeten evalueren in het licht van de doelstellingen van een duurzaam mobiliteitsbeleid⁹.

Om zijn functie correct te kunnen uitoefenen, is het van essentieel belang dat de spoorregulator over een wettelijk kader beschikt dat hem voldoende technische, menselijke en financiële middelen toekent en dat deze regulator in voorkomend geval evenredige sancties kan opleggen.

3.3 Actieve bevordering van het goederenvervoer per spoor

Tot op vandaag zijn heel wat verladers¹⁰ zich niet bewust van de voordelen van het goederenvervoer per spoor, dat een slecht imago uit het verleden meedraagt. Bovendien wordt dit vervoerstype momenteel niet actief gepromoot. Om deze situatie te verhelpen, is het volgens de Raad noodzakelijk een instantie in het leven te roepen die het goederenvervoer per spoor actief bevordert, zoals bijvoorbeeld het geval is in Nederland¹¹.

De rol van deze instantie zou erin bestaan:

- het goederenvervoer per spoor te promoten bij de industriëlen/verladers en in de opleidingsinstituten;
- op te treden als expertisecentrum ter zake.

Een dergelijke instantie zou gezamenlijk kunnen worden beheerd door de bevoegde overheden, Infrabel en de spooroperatoren.

3.4 Structureel overleg over het goederenvervoer per spoor

Om te komen tot regels/procedures voor het goederenvervoer per spoor die rekening houden met de reële behoeften op het terrein en/of met de specifieke kenmerken van dit vervoerstype, acht de Raad het noodzakelijk om in het toekomstige beheerscontract van Infrabel te voorzien in een "Consultation Group", waarin de actoren zitting zouden hebben die de bovenvermelde behoeften en specifieke kenmerken het best kennen, te weten: de infrastructuurbeheerder, de spooroperatoren, werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers.

⁹ Doelstellingen die worden omschreven in het advies van de CRB dd. 18 november 2015 betreffende de basisprincipes voor een duurzaam mobiliteitsbeleid

¹⁰ Een verlader is iemand die vraagt een partij goederen te vervoeren per trein, met de vrachtwagen, per schip en/of met een ander vervoermiddel.

¹¹ De stichting Rail Cargo Information Netherlands werd op 30 juni 2003 opgericht als publiek-privaat initiatief. Het doel van de stichting bestaat erin het gebruik van het spoor voor het goederenvervoer te bevorderen en het imago van het railgoederenvervoer bij verladers en logistieke dienstverleners te verbeteren.

Deze "Consultation Group" zal Infrabel niet alleen in staat stellen informatie te verspreiden over het goederenvervoer per spoor en genomen beslissingen te verantwoorden¹², maar ook te luisteren naar de andere actoren van de "Consultation group", hun vragen te beantwoorden en hen te raadplegen over problemen met betrekking tot het goederenvervoer per spoor. Die laatsten zouden, via de "Consultation group", aan Infrabel adviezen kunnen verlenen over de problematiek van het goederenvervoer per spoor.

¹² Het betreft met name beslissingen die worden genomen over spoorverbindingen met industrie- en havensites, alsook over de revalorisatie van ongebruikte terreinen met een potentieel voor het goederenvervoer per spoor.

Bijlage: Voorbeelden van indicatoren die kunnen worden gebruikt om de verwezenlijking van de missies van Infrabel te meten

Missies van Infrabel	Mogelijke indicatoren om de verwezenlijking van de missies van Infrabel te meten
Missie 1: een kwaliteitsvolle, betrouwbare spoorinfrastructuur ter beschikking stellen die voldoende capaciteit biedt	<p>Betrouwbaarheid van de infrastructuur: frequentie van de storingen op de infrastructuur</p> <p>Kwaliteit van de infrastructuur: commerciële snelheid</p> <p>Infrastructuur die voldoende capaciteit biedt: beschikbaarheid van de infrastructuur</p>
Missie 2: het gebruik van de spoorinfrastructuur faciliteren en aanmoedigen	<p>Verdeling van de rijpaden: gemiddelde tijd om een rijpad te reserveren, graad van aanvaarding van de rijpadaanvragen, overzicht van de gereserveerde en beschikbare rijpaden in real time</p> <p>De tarieven van de spoorvergoedingen en van de aanverwante diensten: benchmarking van de infrastructuurvergoedingen van Infrabel in vergelijking met die welke van toepassing zijn in andere lidstaten; beschikbaarheid van een onlinetool om de infrastructuurvergoeding voor een gegeven rijpad op voorhand te berekenen</p>
Missie 3: een optimale veiligheid waarborgen en een maximale doorstroming van het vervoer garanderen	<p>Optimale veiligheid: aantal ongevallen, aantal "zwarte punten" inzake veiligheid, aandeel van de sporen die uitgerust zijn met het ETCS-systeem</p> <p>Maximale doorstroming: percentage stipte treinen, commerciële snelheid per lijn, aantal aankondigingen van vertragingen</p>
Missie 4: het potentieel van het spoor op ongebruikte terreinen en op industrie- en havensites benutten	Aantal (bestaande en afgeschafte) spoorverbindingen met de haven- en industriesites

<p>Missie 5: kwaliteitsvolle spoorvervoersdiensten aanbieden</p>	<p>Hoeveelheid aangeboden diensten: aantal tankstations, aantal beschikbare rangeersporen, % elektrificatie van de industriële lijnen</p> <p>Kwaliteit van de verstrekte diensten: tevredenheidsgraad van de spoorbedrijven over de hun geboden diensten</p> <p>Kwaliteit van de communicatie: tijd die nodig is om een spooroperator van een schemawijziging op de hoogte te brengen; informatie in real time over de werkzaamheden en storingen op het spoornet alsook over de positie van de treinen</p>
--	---

Woonden, onder het voorzitterschap van de heer R. TOLLET, voorzitter van de Raad, de plenaire vergadering van 25 oktober 2017, bij:

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties van de industrie en van het bank- en verzekeringswezen:

Mijnheer ROOSENS

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de ambachten, de kleine en middelgrote handelsondernemingen en de kleinindustrie vertegenwoordigen:

Mijnheer DEMAN

Leden benoemd op voorstel van de bosbouw:

Mijnheer COOLENS

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de arbeiders vertegenwoordigen:

Algemeen Belgisch Vakverbond: Mijnheer QUINTARD

Algemeen Christelijk Vakverbond: Mijnheer HANSSENS

Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België: Mijnheer COPPENS