

Advies 22/03

**Ontwerp van performantiecontract en van meerjareninvesteringsplan
2023 – 2032 van Infrabel**

Goedgekeurd via de schriftelijke procedure op 25 juli 2022

Dit advies is opgesteld op verzoek van Infrabel en van de minister van Mobiliteit, overeenkomstig artikel 47/1 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Het heeft betrekking op het ontwerp van performantiecontract 2023-2032 en op het ontwerp van meerjareninvesteringsplan 2023-2032 (MIP), die op 31 mei 2022 door het directiecomité en de raad van bestuur van Infrabel zijn goedgekeurd. Het verzoek om advies en de voornoemde ontwerpen werden door de heer Benoît Gilson, gedelegeerd bestuurder van Infrabel, in zijn brief van 7 juni 2022 aan de heer Henry-Jean Gathon, voorzitter van het Comité, toegezonden.

Op 17 juni organiseerde Infrabel een informatievergadering waarop de heer Benoît Gilson, gedelegeerd bestuurder, het ontwerp van performantiecontract en het MIP presenteerde en de vragen van het Comité beantwoordde.

Punt 1 van dit advies geeft per artikel van het contract de belangrijkste opmerkingen en voorstellen van het Comité. Punt 2 bevat enkele aandachtspunten.

0. Woord vooraf

Bij het lezen van het ontwerp van contract en tijdens de presentatie ervan door de gedelegeerd bestuurder voelden verschillende leden van het Comité een zeker onbehagen. Ze hebben het gevoel dat het contract en het MIP te nemen of te laten zijn en dat indien de aan de Staat gevraagde financiële middelen niet volledig worden toegekend, Infrabel geen andere keuze zal hebben dan lijnen of baanvakken te sluiten en af te zien van actieplannen die nodig zijn om zijn dienstverlening aan de spoorwegondernemingen te verbeteren. Voorts vond het Comité in de voornoemde documenten geen elementen om het aan de Staat gevraagde bedrag aan financiële middelen te rechtvaardigen en te argumenteren. Er wordt wel verwezen naar de toename van het aantal assets waarvan de “staat” aanzienlijk achteruitgaat en assets die hun technische levensduur hebben overschreden, maar zonder de omvang en de berekeningsmethode te specificeren.

1. Algemene beoordeling

Niettemin is het Comité ingenomen met het performantiecontract, waarin de verplichtingen van Infrabel en de Belgische Staat voor een periode van tien jaar zijn vastgelegd, voor zover het contract en het MIP doelstellingen voor tien jaar vastleggen en tot doel hebben de kwaliteit en kwantiteit van het spooraanbod voor zowel het reizigers- als het goederenvervoer te verbeteren.

Het Comité waardeert ook de goede samenwerking tussen de NMBS en Infrabel in het kader van de uitwerking en de coördinatie van de respectieve contracten en meerjareninvesteringsplannen.

Art. 14 Context (Stiptheid)

Dit artikel vermeldt met name de factoren die door Infrabel rechtstreeks beheersbaar zijn om een goede stiptheid te verzekeren: de betrouwbaarheid van de infrastructuur, de regeling van het treinverkeer in normale en verstoorde omstandigheden, de organisatie en het beheer van de onderhouds- en vernieuwingswerken op de infrastructuur, de validatie van een robuust treinverkeer en de operationele discipline die bij het geheel van de taken aan de dag wordt gelegd.

Wat betreft de factoren die door Infrabel beheersbaar zijn, is het Comité van mening dat ook **de configuratie (of architectuur) van het spoornet** moet worden vermeld. Deze vormt een bepalende factor voor de robuustheid van de vervoersplannen, de betrouwbaarheid en de stiptheid van de treindiensten. Enerzijds moet deze een vlot verkeer in normale omstandigheden en bij kleine incidenten waarborgen, anderzijds moet deze toelaten om bij grote incidenten verdere vertragingen of afgeschafte treinen te beperken en om het onderhoud van de installaties te garanderen, terwijl de klanten (reizigers en goederen) een toereikende kwaliteit van de dienstverlening wordt geboden. Afhankelijk van het aantal en het type treinen moeten de assen van het spoorwegnet voorzien in omleidingsreiwegen (die bij werken en incidenten bruikbaar zijn), een voldoende aantal perron-, uitwijk- en rangeersporen in de knooppuntstations en de grote tussenstations. Deze assen moeten op regelmatige intervallen ook worden uitgerust met wissels voor de spoorneming van het tegenspoor en herneming van het normaalspoor (om de 5 à 6 km op de hoofdlijnen, om de 8 à 10 km op de minder drukke lijnen) en, op de grote goederenspoorlijnen, met uitwijksporen die geschikt zijn voor treinen van 740 m lang.

Art. 15 Stiptheid van het binnenlands reizigersvervoer

In het kader van de invoering van de “hefbomen met betrekking tot derden” en het crisisbeheer beveelt het Comité aan **een protocol op te stellen voor de samenwerking met de hulpdiensten, de politie en de parketten in geval van een persoonsaanrijding of incident**. Persoonsaanrijdingen en andere incidenten (spoorlopers, branden en gaslekken in de buurt van de sporen, enz.) hebben een steeds negatievere impact op de stiptheid van de treinen en leiden vaak tot verkeersonderbrekingen die ettelijke uren kunnen duren. Een meer op de omstandigheden gerichte omgang met deze ongevallen en incidenten is vaak mogelijk en moet vertragingen en afschaffingen van treinen kunnen beperken zonder de veiligheid van mensen in het gedrang te brengen. Het Comité verzoekt de Staat en Infrabel om de politiediensten en de parketten bewust te maken van de gevolgen van een verkeersonderbreking en om een protocol op te stellen (zoals dat sinds 1982 bestaat tussen het parket en de MIVB) waarin de samenwerkingsprincipes tussen Infrabel, de NMBS, de hulpdiensten, de politiediensten en de parketten worden vastgelegd om de werkmethodes van de betrokken partijen te uniformiseren en het treinverkeer zo snel mogelijk te herstellen.

Art. 23 Langetermijnvisie en netwerkarchitectuur

In dit artikel wordt bepaald dat de Voogdijoverheid de studies leidt over de mogelijke ontwikkelingen op het vlak van de spoornetexploitatie en meer in het bijzonder voor de opmaak van een schema van een doeldienstregeling 2040 (nationaal en internationaal reizigers- en goederenverkeer). Het Comité is van mening dat deze studies door Infrabel moeten worden geleid en uitgevoerd, in synergie met de spoorwegondernemingen en in het bijzonder met de NMBS. Deze beschikken immers over de nodige competenties en deskundigheid. Dit is des te meer het geval omdat de Voogdijoverheid gebonden is aan een legislatuur van ten hoogste 5 jaar. De richtsnoeren in de Spoorvisie 2040 zijn voldoende expliciet om de basis voor deze studies te vormen.

Art. 59 tot 62 Algemene principes van het Asset Management

In artikel 61 wordt vermeld dat een in 2018 uitgevoerde audit over de toestand van het spoornetwerk een toename aan het licht bracht van het aantal assets waarvan de staat aanzienlijk achteruitgaat. Ook het volgende wordt erin vermeld:

- Via het meerjareninvesteringsplan zal Infrabel een plan voor de modernisering van het net uitwerken en aan de voogdijoverheid voorleggen.
- Dit moderniseringsplan zal moeten worden opgesteld op basis van “asset fiches” waarmee voor elke grote groep van type assets de staat van de verschillende assets kan worden geobjectiveerd en men zo beschikt over een dynamisch toezicht op de spoorinfrastructuur.

Het Comité benadrukt de noodzaak van onderhoud en vernieuwing van de assets om de operationele veiligheid en het gewenste niveau van performantie van het spoornet te verzekeren, maar stelt vast dat Infrabel de voorbije 16 jaar (2005-2020) zijn investeringen in de “capaciteitsbehoud” van het spoornet reeds aanzienlijk en nagenoeg continu heeft verhoogd (d.w.z. exclusief investeringen in de capaciteitsuitbreiding, de concentratie van de seinhuizen, het ETCS, het GEN, het onthaal en de productiemiddelen (bron: jaarrekeningen Infrabel, kerncijfers)). Bovendien is de ontwikkeling van de staat van het spoornet afhankelijk van talrijke factoren en met name van de belasting van de uitrusting door het verkeer (aantal treinen, dagelijkse tonnages, asbelasting, enz.). De technische levensduur van de assets varieert dan ook naargelang van het type lijn en het gebruik ervan. De berekeningswijze van de prestatie-indicator “Meting van de staat” (zie bijlage II) lijkt echter alleen rekening te houden met de ouderdom van de assets (verhouding tussen de waarde van de verouderde assets en de waarde van alle assets). Het Comité zou dan ook graag gedetailleerde informatie ontvangen over de inhoud van de “asset fiches”, de definitie en de meting van de staat van de verschillende categorieën assets (wat is een “verouderde” asset?), het beleid inzake onderhoud en vernieuwing van de infrastructuur en het plan voor de modernisering van het spoornet.

Art. 64 tot 69 Tijdelijke capaciteitsbeperkingen bij werken

Om in veilige omstandigheden te kunnen werken en een efficiënt gebruik van de middelen te garanderen, past Infrabel zoveel mogelijk het principe van de “massificatie van de werken” toe en voorziet hij in twee soorten tijdelijke capaciteitsbeperkingen: (a) hetzij (kortdurende en langdurige) totale lijnonderbrekingen (TLO) waarbij alle treinverkeer onderbroken is, (b) hetzij diensten op enkelspoor (DOES) die verschillende dagen kunnen duren en waarbij treinverkeer op het naastliggend spoor is toegelaten. Deze tijdelijke beperkingen brengen vaak een belangrijke

aanpassing van de treindienst met zich mee. In dit verband worden er geen prestatie-indicatoren (noch informatie-indicatoren) voorzien.

Het Comité stelt vast dat deze capaciteitsbeperkingen sinds 2018 sterk zijn toegenomen en dat totale lijnonderbrekingen steeds vaker voorkomen, en dit niet alleen in het weekend, maar ook op werkdagen gedurende langere perioden. Deze duren soms verschillende weken (o.a. tussen Halle en 's-Gravenbrakel van 30 juli tot 23 augustus 2022), verschillende maanden (o.a. tussen Doornik en Moeskroen van 30 augustus tot 5 december 2021) en verschillende jaren (op lijn 162 tussen Ciney en Aarlen in de avond sinds december 2019). Zelfs wanneer de reiziger goed op de hoogte is van de aanpassingen aan de treindienst, wordt hij vaak geconfronteerd met veel langere reistijden, met overstappen (trein-bus of trein-trein), of zelfs het niet kunnen bereiken van zijn bestemming na een bepaald uur. Dergelijke situaties hebben een zeer negatieve impact op de kwaliteit van de dienstverlening en op het aantal reizigers.

Het Comité dringt daarom aan op een herziening van het beleid inzake werken (hoe werd het vroeger gedaan? Hoe werken de NS, SBB/CFF en ÖBB?) en op zijn minst op een motivering daarvan en op **de vastlegging van een prestatie-indicator voor het maandelijkse en jaarlijkse aantal reizigerstreinen die** (op het hele traject en op een deel daarvan) **wegens werken worden afgeschaft**. Ook omgeleide treinen moeten worden meegeteld wanneer de omleiding inhoudt dat een of meer stations niet worden bediend. Dit aantal afgeschafte (en omgeleide) treinen wordt bepaald op basis van de dienstregeling die elk jaar in december wordt gepubliceerd. Voor de treinen die reeds in de dienstregeling zijn geschrapt (met name de laatste avondtreinen naar Aarlen op lijn 162) moet er een specifieke indicator worden vastgelegd. De startwaarden, streefwaarden, progressiewaarden en remediëringdrempels voor deze indicatoren moeten in overleg met de NMBS worden vastgelegd. In dit verband wil het Comité ook wijzen op het belang van de configuratie van het spoornet en de omleidingsreiswegen om de hinder voor de klanten te beperken (zie het bovenstaande voorstel van het Comité met betrekking tot artikel 14).

BIJLAGE II: Opvolging en continue verbetering van de performantie van de Openbare Dienst

Deze bijlage bevat de lijst met de instrumenten om de performantie van Infrabel op te volgen en met name de prestatie-indicatoren en de informatie-indicatoren.

Het Comité beveelt aan om vier prestatie-indicatoren toe te voegen, desnoods door andere te schrappen:

- 1) Het maandelijkse en jaarlijkse aantal afgeschafte (en omgeleide) reizigerstreinen ten gevolge van tijdelijke capaciteitsbeperkingen bij werken (zie bovenstaand voorstel onder de artikelen 64 tot 69).
- 2) Het maandelijkse en jaarlijkse aantal effectieve treinkm: nationale reizigerstreinen, internationale reizigerstreinen en goederentreinen. Deze indicator is een meting van het gebruik van het spoornet en van de bijdrage van Infrabel tot de uitbreiding van het treinverkeer, een belangrijke doelstelling van het vervoersbeleid en de "Spoorvisie 2040".
- 3) Het maandelijkse en jaarlijkse aantal volledige bruto tonkm (d.w.z. met inbegrip van het gewicht van de locomotieven): nationale reizigerstreinen, internationale reizigerstreinen en goederentreinen. Deze indicator is een meting van de belasting van het spoornet.
- 4) Het maandelijkse en jaarlijkse bedrag van de infrastructuurheffing, in lopende en constante euro's. Deze heffing is het belangrijkste resultaat van de "commerciële" activiteit van Infrabel.

De startwaarden van deze indicatoren komen overeen met de gemiddelden van de laatste 5 of 10 jaar; de streefwaarden, de progressiewaarden en de remediërendrempels moeten in overleg met de spoorwegondernemingen en de FOD Mobiliteit en Vervoer worden vastgelegd.

Het Comité wenst ook de interpretatie van de twee prestatie-indicatoren “Minuten vertraging aangerekend aan Infrabel” (reizigerstreinen en goederentreinen) te nuanceren:

- Deze indicatoren moeten worden aangevuld met het aantal op korte termijn geplande, maar afgeschafte treinen (op het hele traject en op een deel daarvan).
- Het Comité heeft grote bedenkingen bij de neutralisering van de minuten vertraging die worden toegeschreven aan een toename van het treinaanbod op een infrastructuur die nauwelijks is aangepast (toename van gevolg vertragingen bij incidenten) en aan een verouderde infrastructuur. Deze minuten vertraging kunnen niet worden geneutraliseerd. De prestatie-indicatoren (of KPI's) moeten een objectieve meting van de werkelijkheid zijn.
- In zijn rapporten over de stiptheid van de treinen vermeldt Infrabel de vertragingen en afschaffingen van treinen die worden toegeschreven aan Infrabel, de NMBS, andere spoorwegondernemingen en derden, naargelang van de primaire oorzaken. Wanneer het percentage van minuten vertraging die aan Infrabel worden aangerekend bijvoorbeeld 25% bedraagt, omdat de primaire oorzaken van deze vertragingen binnen zijn eigen werkingsgebied liggen (seininrichting, overwegen, elektriciteitsvoorziening, enz.), betekent dit echter niet dat de vertragingen die aan andere oorzaken te wijten zijn, niet door Infrabel beheersbaar zijn. Infrabel is verantwoordelijk voor de regeling van het treinverkeer en de configuratie van het spoornet (met zijn omleidingsreiwegen, rangeer- en uitwijksporen, enz.) en moet, in overleg met de spoorwegondernemingen, het treinverkeer zo snel mogelijk normaliseren, ongeacht de aard en de oorzaak van de incidenten. Het belang van de rol en de impact van Infrabel op de stiptheid van de treinen overstijgt dus ruimschoots het aantal minuten vertraging dat volgens de voornoemde methode aan Infrabel wordt aangerekend.

BIJLAGEN IV, V en VI: Meerjareninvesteringsplan 2023-2032, financieel meerjarenplan 2023-2032 en strategisch meerjareninvesteringsplan 2016-2031

Het Comité neemt nota van het MIP, het financieel meerjarenplan en het strategisch meerjareninvesteringsplan van Infrabel. Het verzoekt de Staat om voor de financiering ervan te zorgen. Een performante infrastructuur is immers een noodzakelijke voorwaarde om de stiptheid, betrouwbaarheid en veiligheid van de treindiensten te waarborgen en de ontwikkeling van het spoorvervoer te bevorderen.

Daarnaast meent het Comité dat het nuttig zou zijn, ter vergelijking, de van 2013 tot en met 2022 gedane investeringen en verkregen financiering in euro 2023 op te nemen, evenals de door de Staat in de afgelopen 10 jaar toegekende exploitatievergoedingen. Wat de bedrijfsopbrengsten betreft, is het ook aangewezen om de recente wijzigingen in de berekening van de infrastructuurheffing en de gevolgen ervan voor de verdeling van de door de Staat aan de NMBS en aan Infrabel toegekende exploitatievergoedingen toe te lichten.

Bijkomend artikel inzake de verplichtingen van de Staat

Het Comité is van mening dat, in het performantiecontract, de verplichtingen van de Staat verder moeten gaan dan de financiering van de openbardienststopdrachten. Het vraagt ook om een verbintenis van de Staat op de volgende gebieden.

a) Opstelling van een protocol voor de samenwerking met de hulpdiensten, de politie en de parketten in geval van een persoonsaanrijding of incident

Zie het bovenvermelde voorstel betreffende artikel 15.

b) De elektriciteitsvoorziening van de installaties van Infrabel en de NMBS garanderen

Onder de huidige (geopolitieke) omstandigheden houdt de energietransitie het gevaar in dat het tot tekorten komt, vooral omdat het gebruik van elektriciteit op veel gebieden wordt gestimuleerd (o.a. elektrische auto's en fietsen). Om de continuïteit van het treinverkeer op het gehele net te waarborgen bij (gevaar voor) een stroomtekort, verzoekt het Comité de Staat:

- Zoveel mogelijk te voorkomen dat het afschakelplan in werking treedt, door preventieve maatregelen die onder meer gericht zijn op een aanzienlijke vermindering van het elektriciteitsverbruik op het gehele grondgebied en voornamelijk tijdens de kritieke uren. Dat is meer bepaald het geval geweest tijdens de eerste oliecrisis in 1973-1974 (verlaging van de toegelaten maximumsnelheid op wegen en autosnelwegen, beperking van de verwarming in openbare gebouwen en van de openbare verlichting, enz.).
- Het spoorvervoer als een prioritaire activiteit te beschouwen en de lijst van afschakelbare en niet-afschakelbare hoogspanningsposten dienovereenkomstig aan te passen, zodat alle elektrische installaties van Infrabel en de NMBS worden aangesloten op niet-afschakelbare posten. Op die manier kan de elektriciteitstoevoer naar het spoorwegnet en de stations worden gewaarborgd. Zonder aanpassing van deze lijst in de gevraagde zin en in het geval van aangekondigde activering van schijven 1 tot en met 7 van het afschakelplan, zal er immers over het hele net gedurende de 24 uur van de betreffende dag(en) geen enkele trein rijden.

c) Partnerschap tussen vervoersactoren en overheidsinstanties

De ontwikkeling van het spoorvervoer vergt een hecht partnerschap tussen alle betrokken actoren: de NMBS, Infrabel, de FOD Mobiliteit en Vervoer, de federale Staat, de gewesten, de lokale besturen en stakeholders. Het Comité vraagt:

- Dat de federale Staat op dit gebied een proactieve rol speelt, onder meer via het Executief Comité van de ministers van Mobiliteit (ECMM), met name om de samenwerking tussen de NMBS en de drie gewestelijke vervoersmaatschappijen te versterken, en een “netwerkvisie” in het openbaar vervoersaanbod te ontwikkelen.
- Dat, indien de nodige stedenbouwkundige en milieuvergunningen niet of laattijdig worden verleend, of indien de verlening ervan aan voorwaarden worden onderworpen die tot een toename van de kosten van het project of tot een vertraging in de uitvoering ervan leiden, de federale minister van Mobiliteit tussenkomt bij zijn gewestelijke collega's, met name binnen het ECMM, om geschillen zo snel mogelijk en in overeenstemming met de wetgeving op te lossen.
- Dat de FOD Mobiliteit en Vervoer over de nodige middelen beschikt om de taken op te nemen die hem zijn toevertrouwd in het kader van het toezicht op het performantiecontract en het MIP van Infrabel, alsook op het openbardienstcontract en het MIP van de NMBS.

2. Aandachtspunten

De leden van het Comité hebben eveneens specifiekere opmerkingen en suggesties geformuleerd.

- a) *Art. 14 Context (Stiptheid)*. Om de bestuurder in staat te stellen zijn trein naargelang van de lengte van het konvooi op de juiste plaats in het station te laten stoppen en aldus tijdverlies bij het instappen van de reizigers te voorkomen, moeten de langs de perrons aangebrachte merktekens aanwezig en duidelijk zichtbaar zijn.
- b) *Art. 79 Diversiteit en inclusie*. Diversiteit en inclusie zijn zeer veel gebruikte maar vaak slecht gedefinieerde begrippen. Het HR-beleid voor aanwerving, opleiding en personeelsbeheer binnen Infrabel (en de NMBS) moet in de eerste plaats gebaseerd zijn op technische en gedragsgerichte competenties en op de behoeften van de onderneming. Politieke en religieuze overtuigingen, de uitingen daarvan (religieuze en politieke tekenen, enz.), identiteitskwesies die verband houden met gender, etnische afkomst, enz. zijn privéaangelegenheden en vormen geen criteria voor aanwerving en beheer.
-