



# ADVIES

CRB 2018-1960

Een performante spoorregulator

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







**Advies**  
**“Een performante spoorregulator”**

**Brussel**  
**20-07-2018**

## Inbehandelingneming

In uitvoering van het federaal regeerakkoord van oktober 2014 worden de bevoegdheden van de regulatoren thans geëvalueerd met het oog op synergieën en op een versterking van hun werking. In dit kader wordt momenteel o.a. onderhandeld over wetgevende teksten en besluiten m.b.t. de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal (hierna de spoorregulator genoemd).

De Raad is ervan overtuigd dat een sterke spoorregulator onontbeerlijk is voor een goede werking van de spoormarkt.

De Raad wil daarom van deze gelegenheid gebruik maken om, via dit advies, dat op 20 juli 2018 werd goedgekeurd door de plenaire vergadering van de CRB na een stemming op afstand, de aandacht te vestigen op een aantal principes die in acht moeten worden genomen om van een sterke en performante spoorregulator te kunnen spreken.

Aanvankelijk was de Raad van plan om een uitgebreide vergelijkende studie te laten uitvoeren waarin de Belgische spoorregulator vergeleken wordt met spoorregulatoren uit andere landen en met regulatoren van andere sectoren die geliberaliseerd werden onder impuls van Europa zoals de energiesector teneinde een advies te kunnen uitbrengen met concrete aanbevelingen ter versterking van de Belgische spoorregulator. Gelet op de ver gevorderde staat van de onderhandelingen over de wetgevende teksten en besluiten m.b.t. de Belgische spoorregulator, is de Raad afgestapt van dat plan. Het voorliggende advies heeft de Raad dan ook opgesteld na een korte scan van wat toegepast wordt bij de spoorregulatoren uit Oostenrijk, Nederland en Frankrijk, alsook bij de Belgische federale regulator voor de energie- en gasmarkt (CREG).

## Advies

### 1 Zijn missies uitbreiden

Op dit ogenblik heeft de Belgische spoorregulator drie missies: hij waakt over de markt, waakt over de belangen van de spoorgebruikers en het algemeen belang, en adviseert de overheid. Sommige spoorregulatoren in de EU gaan nog een stap verder en vermelden expliciet dat ze willen bijdragen aan de bevordering van het spoorvervoer. Zo stelt de Oostenrijkse regulator : “Our aim is to see even more traffic is transferred to rail”<sup>1</sup>.

De Raad vindt dat deze ambitie voortaan ook bij de Belgische spoorregulator expliciet moet worden vermeld want hij ziet de spoorregulator een essentiële speler om de aantrekkelijkheid van het spoor te vergroten.

---

<sup>1</sup> De volledige tekst luidt: A successful railway is the backbone of environmentally friendly transport in the future. Schienen-Control is responsible for ensuring that rail transport is freely available, affordable for everyone, and an attractive alternative to other modes of transport. Our aim is to see even more traffic is transferred to rail.

## **2 Beschikken over de middelen die nodig zijn om zijn missies te vervullen**

De Raad vindt dat de spoorregulator moet kunnen beschikken over een wettelijk kader dat hem de technische, menselijke, financiële en juridische middelen toekent die nodig zijn om zijn rol ten volle te kunnen uitoefenen.

Dat betekent onder meer dat de spoorregulator moet kunnen beschikken over:

- de technische en menselijke expertise die nodig zijn om de werking van de infrastructuurbeheerder grondig te begrijpen en verbeteringen ervan voor te kunnen stellen (zie punt 5);
- de juridische middelen om de gegevens te kunnen verzamelen die nodig zijn om meer transparantie in de spoormarkt te brengen, en de technische en menselijke expertise om die gegevens vervolgens te kunnen analyseren (zie punt 4).

Vanuit een behoefteanalyse moet volgens de Raad worden bepaald welke middelen aan de spoorregulator moeten worden toegekend opdat deze zijn missies ten volle kan vervullen.

## **3 Volledig onafhankelijk optreden**

De spoorregulator moet volgens de Raad volledig onafhankelijk en onpartijdig van de uitvoerende macht en van alle openbare en private belanghebbenden in de spoormarkt kunnen optreden. De spoorregulator een eigen rechtspersoonlijkheid toekennen, is volgens de Raad een stap in de goede richting.

Het onafhankelijk optreden van de spoorregulator moet volgens de Raad in voldoende transparantie en met verantwoording kunnen worden beoordeeld. De Raad vindt dat de spoorregulator een verantwoordingsplicht heeft ten aanzien van het parlement.

## **4 Meer transparantie in de spoormarkt brengen**

Om de transparantie van de spoormarkt en zijn werking te vergroten, zowel voor wat betreft de spelers onderworpen aan concurrentie als voor de monopolies zoals de Infrabel of de NMBS, is het volgens de Raad belangrijk dat de spoorregulator over de juridische middelen beschikt die hem toelaten kwaliteitsvolle gegevens (bv. over de goederentrafieken, goederenvolumes en goederentypes die per spoor vervoerd worden) te verkrijgen van deze verschillende actoren. Het is daartoe eveneens belangrijk dat de spoorregulator deze gegevens publiek toegankelijk maakt, voor zover de vertrouwelijkheid ervan gewaarborgd blijft.

Hiervoor zou de spoorregulator gegevens over de transportmarkt kunnen verzamelen en verspreiden, en op regelmatige tijdstippen analyses kunnen publiceren. Zonder daarbij vertrouwelijke gegevens te onthullen, kan de spoorregulator dankzij die specifieke analyses de aandacht vestigen op bepaalde praktijken van de spelers op de markt.

De informatie en analyses m.b.t. de spoormarkt zouden eenvoudig toegankelijk moeten zijn op de website van de Belgische spoorregulator. De Raad verwijst als goede praktijk naar de tweejaarlijkse spoormonitor van de Nederlandse spoorregulator<sup>2</sup> alsook naar het jaarverslag, de informatiegrafieken, boordtabellen en benchmarkingtool van de CREG<sup>3</sup>.

Volgens de Raad moet de Belgische spoorregulator de informatie en analyses die hij verspreidt bovendien op een zodanige manier opstellen dat ze begrijpelijk zijn voor niet-ingewijden. Hij raadt aan om de websites en de adviezen van o.a. de CREG, de Nederlandse en Franse spoorregulator<sup>4</sup> hierbij als inspiratiebron te hanteren.

Naast transparantie over de informatie en analyses, is ook transparantie over de werking van de spoorregulator belangrijk. In dat verband vindt de Raad het belangrijk dat de spoorregulator zowel zijn jaarverslag als algemene beleidsnota en vergelijkend verslag (cf. infra, punt 9) op zijn website publiceert.

## **5 Optimalisatie binnen de infrastructuurbeheerder aansporen**

De Raad is van oordeel dat de spoorregulator de infrastructuurbeheerder moet kunnen aansporen tot optimalisatie, zowel voor wat betreft diens beheer als voor het veilige gebruik van zijn infrastructuur, of zijn communicatie naar zijn klanten (de spooroperatoren).

Volgens de Raad zou de spoorregulator eveneens prospectieve studies moeten uitvoeren over een modern beheer van de infrastructuur.

## **6 Een eerlijk speelveld creëren in de spoormarkt**

De Belgische spoorregulator waakt over de belangen van de spoorgebruikers en het algemeen belang. Dit betekent dat hij een eerlijke behandeling van alle spoorgebruikers waarborgt. Dat kan hij doen door spoorgebruikers goed te informeren, de correcte toepassing van de wettelijke procedures te controleren en overtredingen ervan te bestraffen.

Volgens de Raad is het belangrijk dat de gebruikers van het spoor hun rechten als spoorgebruiker kennen, dat ze weten waarop ze moeten letten als ze een tarief, vergoeding of heffing betalen, en dat ze weten wat ze moeten doen en bij wie ze terecht kunnen in geval van problemen. Net zoals in Nederland, zou in de schoot van de spoorregulator een contactpunt<sup>5</sup> kunnen worden opgericht waar spoorgebruikers terecht kunnen met dat soort vragen.

---

<sup>2</sup> ACM, Autoriteit Consument en Markt

<sup>3</sup> Op de website van de Belgische spoorregulator zouden informatiegrafieken kunnen worden gepubliceerd over bv. de infrastructuurheffingen en de rijpadvergoedingen die de infrastructuurbeheerder aanrekent. Ook zou een benchmarkingtool m.b.t. het productaanbod van de verschillende spooroperatoren kunnen worden ontwikkeld en openbaar gemaakt.

<sup>4</sup> ARAFER, Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières

<sup>5</sup> ConsuWijzer

De spoorregulator moet controleren of de wettelijke procedures inzake de verdeling van de capaciteit van de spoorinfrastructuur, inzake spoortarieven, spoorvergoedingen en aansluitingen op het spoornet correct worden toegepast.

De spoorregulator moet kunnen optreden tegen wie de regels overtreedt door sancties op te leggen die in verhouding staan tot de overtreding.

## **7 De overheid adviseren**

Volgens de Raad zou de spoorregulator de overheid moeten kunnen adviseren over het spoorbeleid in België, waar de transportplannen, beheerscontracten en meerjareninvesteringsplannen concreet gestalte aan geven.

In het kader van deze adviesopdracht, zou de spoorregulator onder meer:

- naar het voorbeeld van de CREG, een methode en criteria kunnen vastleggen voor de evaluatie van spoor(infrastructuur)investeringen. Op basis van deze methode en criteria zal de spoorregulator adviezen uitbrengen over de pertinentie van geplande spoor(infrastructuur)investeringen, alvorens hierover een beslissing wordt genomen;
- adviezen kunnen uitbrengen over de coherentie tussen de transportplannen, beheerscontracten en meerjareninvesteringsplannen van de NMBS en Infrabel, vooraleer deze aan het parlement worden voorgelegd;
- de opvolging moeten verzekeren van de beheerscontracten en hun uitvoering moeten evalueren op basis van o.a. (zelf gekozen of andere) KPI's waarmee de verwezenlijking van de missies van Infrabel en van de NMBS zal worden gemeten. Deze evaluaties zullen het voorwerp zijn van adviezen van de spoorregulator.

## **8 Stakeholders betrekken**

Stakeholders kunnen op verschillende manieren een meerwaarde betekenen voor de spoorregulator, zoals geïllustreerd wordt aan de hand van de volgende voorbeelden.

In het kader van zijn tweejaarlijkse spoormonitor bevraagt de Nederlandse spoorregulator stakeholders over het beheer en de dienstverlening van de infrastructuurbeheerder. In dat stakeholdersonderzoek wordt niet enkel gevraagd naar hun perceptie m.b.t. de inhoud van de netverklaring, maar ook naar hun ervaringen met het consultatieproces dat aan het opstellen van de netverklaring voorafging. De Raad is van mening dat ook de Belgische spoorregulator een dergelijke bevraging bij pertinente stakeholders – waaronder de sociale partners - zou kunnen organiseren. Deze bevraging kan helpen om inzicht te krijgen in wat volgens de belanghebbenden een goede werking van de spoormarkt in de weg staat en in manieren om de werking van de infrastructuurbeheerder te verbeteren.

Net zoals in de energiesector, kan bij de spoorregulator een adviesinstantie worden opgericht waarvan de taken vergelijkbaar zijn met die van de adviesraad Gas en Elektriciteit.

## **9 Ambitieuze doelstellingen nastreven en hun verwezenlijking monitoren**

Met het oog op de bovenstaande ambities acht de Raad het nuttig dat de Belgische spoorregulator, naar het voorbeeld van de CREG, elk jaar een algemene beleidsnota opstelt waarin hij zichzelf duidelijke doelstellingen oplegt. In deze algemene beleidsnota wordt elke nagestreefde doelstelling in detail uiteengezet, evenals de acties die eruit voortvloeien, samen met een lijst van te leveren resultaten en een indicatieve deadline voor de verwezenlijking ervan.

De algemene beleidsnota moet op regelmatige basis opgevolgd worden en aan het parlement worden voorgelegd.

Net zoals de CREG zou de spoorregulator volgens de Raad elk jaar een vergelijkend verslag moeten opstellen, waarin voor elke actie de graad van verwezenlijking wordt weergegeven. Wanneer de actie niet of slechts gedeeltelijk werd verwezenlijkt, moet het verslag vermelden waarom dit zo is. Dit verslag zou volgens de Raad moeten worden voorgelegd aan het parlement.

Daarnaast vindt de Raad dat een onafhankelijk extern organisme (zoals bv. het Rekenhof) de spoorregulator op regelmatige basis zou moeten onderwerpen aan een financiële en organisationele audit.

Bovendien vindt de Raad dat de resultaten van deze externe audit, de algemene beleidsnota en het vergelijkend verslag openbaar moeten worden gemaakt en aan het parlement moeten worden overgemaakt.