

DIENST REGULERING VAN HET SPOORWEGVERVOER EN VAN DE EXPLOITATIE VAN DE LUCHTHAVEN BRUSSEL-NATIONAAL

Advies nr. 2007/2 houdende de levering van opleidingsdiensten aan het rijdend personeel.

Gelet op artikel 62 § 2 van de wet van 4 december 2006 betreffende het gebruik van de spoorweginfrastructuur, waarin de dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal de bevoegdheid krijgt om gemotiveerde adviezen te geven;

gelet op artikel 62 § 3 van de wet van 4 december 2006 betreffende het gebruik van de spoorweginfrastructuur, waarin aan de dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, de controlebevoegdheid op de mededinging op de markt voor de spoorwegvervoerdiensten wordt toegekend.

In overweging nemend wat volgt,

1. In het arrest van de Raad van State van 5 oktober 2007 wordt de schorsing bevolen van de uitvoering van het koninklijk besluit van 21 januari 2007 houdende erkenning van de NMBS als instelling die instaat voor de verlening van opleidingsdiensten aan treinbestuurders en boordpersoneel.
2. In het advies nr. 2007/1 van de dienst Regulering inzake het koninklijk besluit van 21 januari 2007 houdende erkenning van de NMBS als instelling die instaat voor de verlening van opleidingsdiensten aan treinbestuurders en treinpersoneel, wordt er met aandrang gevraagd dat er een verslag wordt opgemaakt, of dat, bij gebrek daaraan, de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 21 januari 2007 houdende erkenning van de NMBS als instelling die instaat voor de verlening van opleidingsdiensten aan treinbestuurders en treinpersoneel, wordt uitgesteld.
3. In het raam van de liberalisering van het nationaal en internationaal goederenvervoer per spoor, werd het certificeringssysteem van het rijdend personeel en van de verlening van opleidingsdiensten aan het rijdend personeel grondig hervormd. Een nieuwe procedure voor de certificering van het rijdend personeel zou op termijn moeten leiden tot de invoering van een bestek voor het veiligheidspersoneel, dat het huidige Algemeen Reglement voor het Gebruik van de Spoorweginfrastructuur (ARGSI) boek 3 bundel 11, "Lastenkohier voor het personeel van de infrastructuurgebruiker en voor zijn hulpondernemingen", goedgekeurd bij koninklijk besluit van 21 januari 2004, zou moeten vervangen. In afwachting van dit nieuwe bestek voor het veiligheidspersoneel, is op grond van artikel 18 van het koninklijk besluit van 16 januari houdende veiligheidsvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen, het ARGSI, boek 3 bundel 11, vooralsnog van toepassing.

4. Deze ontwikkeling loopt parallel met de recente goedkeuring van de richtlijn 2007/59/EG van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen¹, die nog niet in Belgisch recht is omgezet.

5. De opleiding van de treinbestuurders moet ruim worden opgevat en omvat ook aanwijzingen over de toegangsvoorwaarden tot de opleiding, de opleiding zelf, alsook de beoordeling van de kennis met het oog op de certificering van het rijdend personeel;

6. Tijdens deze overgangsregeling is het raadzaam dat de opleiding van het rijdend personeel vanuit alle hoeken en zo diepgaand mogelijk wordt onderzocht. Er moet daarbij ook rekening worden gehouden met het effect dat de invoering van een nieuw opleidingssysteem van het rijdend personeel met zich mee kan brengen voor de werkelijke liberalisering van het goederenvervoer per spoor.

In een context waarin er een nauw onderling verband bestaat tussen de spoorwegvervoerdiensten, de structuur van de markt van de opleidingsdiensten voor de treinbestuurders, de certificeringsprocedure, de erkenningscriteria voor de opleidingsinstellingen en de duur van de opleiding, moet de weerslag die al deze wezenlijke aspecten op de markt van de spoorwegvervoerdiensten kunnen hebben, worden bewaakt.

Zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van de interne markt, met name die bepalingen die een vrij verkeer van diensten invoeren, beslist de dienst Regulering van het spoorwegvervoer en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal, hierna “de dienst Regulering” genoemd, om het volgende advies te geven:

I. De opleiding van de treinbestuurders en het verlenen van spoorwegvervoerdiensten

Gelet op de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen;

gelet op artikel 27, § 1 de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen;

gelet op de bepalingen onder titel IV van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 houdende veiligheidsvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen;

gelet op het koninklijk besluit van 21 januari 2004 ter bekrachtiging van het Algemeen Reglement voor het Gebruik van de Spoorweginfrastructuur (ARGSI), boek 3 bundel 11, “Lastenkohier voor het personeel van de infrastructuurgebruiker en voor zijn hulpondernemingen”;

gelet op artikel 34 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen.

¹ Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen, Publicatieblad van de Europese Unie van 3 december 2007, L 315/51.

In overweging nemend wat volgt,

1. Artikel 4 van de voornoemde richtlijn 2007/59/EG van 23 oktober 2007, die nog niet in Belgisch recht is omgezet, bepaalt dat elke treinbestuurder houder moet zijn van een vergunning en in het bezit moet zijn van één of meerdere attesten waarop de lijnen en de types rollend materieel waarvoor hij werd gemachtigd, worden vermeld. Vanuit dit oogpunt vormen de certificering en bijgevolg ook de opleiding van de treinbestuurders onmisbare elementen voor de toegang tot het spoorwegennet en het aanbod van spoorwegvervoerdiensten.

Is de dienst Regulering van oordeel

- dat de markt van de spoorwegvervoerdiensten en van de opleiding van het rijdend personeel nauw met elkaar zijn verbonden. De invoering van een nieuw systeem voor de opleiding van het rijdend personeel moet dus worden bekeken binnen de algemene context van de liberalisering van het goederenvervoer per spoor;
- dat de spoorwegondernemingen het principe van de vrije concurrentie in het aanbod van spoorwegvervoerdiensten enkel mogen toepassen wanneer de toegang tot de markt van de verlening van opleidingsdiensten voor het rijdend personeel vrij en zonder discriminatie is;
- dat de markt van de verlening van opleidingsdiensten voor het rijdend personeel zowel de toegang tot de opleiding, als het aanleren en testen van de kennis met het oog op de afgifte van de certificering dekt;
- dat de erkende instellingen die belast zijn met de opleiding van het rijdend personeel in staat moeten zijn om een kwalitatief hoogstaande opleiding aan te bieden, zodat een hoog veiligheidsniveau van het spoorwegennet kan worden gewaarborgd;
- dat de wettelijke en reglementaire bepalingen, in het raam van de markten van de spoorwegvervoerdiensten die aan het vrijemarktprincipe zijn onderworpen, er in elk geval niet toe mogen leiden dat de toegang tot de opleiding beperkt wordt, of dat de gebruikers van het netwerk ongelijk worden behandeld;
- dat een liberalisering van het goederenvervoer per spoor ervan uitgaat dat de vrije toegang tot de opleidingsdiensten wordt gewaarborgd en dit zowel ten aanzien van de dienstverleners als ten aanzien van de gebruikers;
- dat daarentegen elke bepaling die de toegang tot het opleidingssysteem van het rijdend personeel of het aanbod van opleidingsdiensten bemoeilijkt, afdoende moet worden gemotiveerd, en dat de noodzakelijkheid ervan onomstotelijk moet worden aangetoond;
- dat men hier als voorbeeld zou kunnen aanhalen dat de toegang tot de opleiding van treinbestuurders niet enkel moet worden beperkt tot het personeel van de spoorwegondernemingen, maar open moet staan voor iedere geïnteresseerde die aan de basisvoorwaarden voor de certificering voldoet, zoals bijvoorbeeld met name werkzoekenden;

II. De marktstructuur van de opleidingsdiensten

Gelet op artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 houdende de veiligheidsvereisten en –procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen;

gelet op het artikel 18 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 januari 2007, waarbij het Algemeen Reglement voor het Gebruik van de Spoorweginfrastructuur (ARGSI), boek 3 bundel 11, “Lastenkohier voor het personeel van de infrastructuurgebruiker en voor zijn hulpondernemingen” dat bij koninklijk besluit van 21 januari 2004 werd goedgekeurd, in het bestek voor het veiligheidspersoneel wordt opgenomen;

gelet op artikel 34 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen;

In overweging nemend wat volgt,

1. De treinbestuurders zijn vanuit economisch oogpunt een onontbeerlijke productiefactor voor het verlenen van spoorwegvervoerdiensten. Hieruit volgt de facto dat de verplichte opleiding van het rijdend personeel een erg belangrijke factor is, die het aanbod van spoorwegvervoerdiensten ingrijpend bepaalt.

2. De openstelling van de markt van het internationale personenvervoer, die gepland is op 1 januari 2010², het groeiende aandeel van het goederenvervoer per spoor, alsook de groei van het nationale spoorwegvervoer, zijn duidelijke aanwijzingen voor het feit dat er de volgende jaren een groeiende behoefte zal ontstaan aan goed opgeleid rijdend personeel. De optimalisering van het gebruik van het Belgische spoorweganet betekent dat er een voldoende aanbod van gecertificeerde treinbestuurders moet zijn.

3. De structuur van het opleidingssysteem moet rekening houden met de groeiende vraag naar treinbestuurders. Volgens de gegevens die bij de verschillende spoorwegondernemingen, die houder zijn van een Belgisch veiligheidscertificaat, werden ingewonnen, zal de vraag naar rijdend personeel in 2008 meer dan 550 treinbestuurders bedragen en dit voor alle categorieën vergunningen samen. Hier bovenop komt dan nog de vraag naar treinbestuurders van de spoorwegondernemingen die in 2008 op het spoorweganet actief zullen worden.

4. Artikel 34 van de voornoemde wet van 19 december 2006 geeft ietwat vaag de toestemming voor een opleidingssysteem dat is samengesteld uit één of meerdere erkende opleidingsinstellingen.

5. Tot op heden, bestaat er geen enkele opleidingsinstelling die erkend werd op grond van het voornoemde artikel 34.

² Richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, en van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, Publicatieblad van de Europese Unie van 3 december 2007, L 315/44.

Is de dienst Regulering van oordeel

- dat de markt voor de dienstverlening inzake opleiding van het rijdend personeel rond twee krachtlijnen zou moeten worden opgebouwd; enerzijds is namelijk de graad van onafhankelijkheid van deze instellingen een belangrijk element, en anderzijds is ook het aantal erkende instellingen van belang;
- dat het toezicht op zo'n erkende instelling door één of meerdere spoorwegondernemingen het discriminatierisico in de hand werkt; dat belangenconflicten op een aanzienlijke wijze kunnen worden ingeperkt door elk toezichthoudend verband tussen de opleidingsinstellingen en de spoorwegondernemingen weg te nemen;
- dat, voor wat het aantal opleidingsinstellingen betreft, de oprichting van verschillende erkende opleidingsinstellingen een betere bescherming biedt tegen eventuele discriminatie;
- dat het bestaan van verschillende opleidingsinstellingen eveneens gunstig zou zijn voor het aanzwengelen van de onderlinge concurrentie, daar elke spoorwegonderneming kan kiezen uit verschillende erkende opleidingsinstellingen;
- dat het, in het raam van artikel 34 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen, raadzaam is om een reglementering goed te keuren die de oprichting van verschillende erkende opleidingsinstellingen aanmoedigt, zodat de spoorwegondernemingen hun keuze kunnen maken uit een ruim aanbod van dienstverleners voor de opleiding van hun rijdend personeel;
- dat de eisen die verbonden zijn aan de oprichting van één enkele opleidingsinstelling echter van die aard kunnen zijn dat de opleidingsdiensten in praktijk uiteindelijk slechts door één enkele opleidingsinstelling zouden worden aangeboden;
- dat, in deze veronderstelling, de activiteiten van de erkende instelling regelmatig moeten worden gecontroleerd, en dat er voor de spoorwegondernemingen een snelle beroepsmogelijkheid moet openstaan, zodat iedere beslissing die een ongelijke behandeling van de gebruikers van het spoorwegnet in de hand werkt, kan worden aangevochten.

III. De certificeringsprocedure

Gelet op het koninklijk besluit 21 januari 2004 ter bekrachtiging van het Algemeen Reglement voor het Gebruik van de Spoorweginfrastructuur (ARGSI), boek 3 bundel 11, "Lastenkohier voor het personeel van de infrastructuurgebruiker en voor zijn hulpondernemingen";

gelet op artikel 34 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen;

gelet op artikel 6 § 2 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen;

gelet op het artikel 18 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 januari 2007, waarbij het Algemeen Reglement voor het Gebruik van de Spoorweginfrastructuur (ARGSI), boek 3

bundel 11, “Lastenkohier voor het personeel van de infrastructuurgebruiker en voor zijn hulpondernemingen” wordt opgenomen in het bestek voor het veiligheidspersoneel;

In overweging nemend wat volgt,

1. Tot op heden beschikken de spoorwegondernemingen over twee verschillende procedures om de certificering van hun treinbestuurders aan te vragen.

2. De eerste en tevens oudste procedure heeft haar grondslag in het ARGSI, boek 3 bundel 11, punt 4.1.1. en kent aan de infrastructuurbeheerder de bevoegdheid toe om de certificering (officiële erkenning) van het rijdend personeel te organiseren en uit te voeren. De opleidingstaak wordt waargenomen door certificeerders van de infrastructuurbeheerder of van de spoorwegondernemingen. Op het einde van de opleiding staat / staan de infrastructuurbeheerder en / of de spoorwegondernemingen in voor het toezicht op de kwaliteit van de verworven kennis. De personen die de opleiding geven, mogen niet deelnemen aan de evaluatie van de verworven kennis, die met het oog op de certificering wordt uitgevoerd. Daartegenover staat dat er geen enkele bepaling de certificeerder van een spoorwegonderneming het recht ontzegt om de evaluatie van de kandidaten van zijn eigen spoorwegonderneming uit te voeren.

3. De tweede opleidingsprocedure werd ingevoerd op grond van artikel 34 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen en is gebaseerd op een systeem van instellingen die door de Koning worden erkend.

4. Tot op heden werd er geen enkele instelling erkend, wat met zich meebrengt dat de enige opleidingsmogelijkheid bij de spoorwegondernemingen die over erkende certificeerders beschikken, moet worden gezocht. Zonder de tussenkomst van een concurrerende spoorwegonderneming is het voor de spoorwegondernemingen die niet zelf over certificeerders beschikken, momenteel onmogelijk om zelf de certificering van haar kandidaat- bestuurders uit te voeren.

Is de dienst Regulering van oordeel

- dat het op korte termijn raadzaam is om over te gaan tot de erkenning van opleidingsinstellingen, opdat aan de vraag van de spoorwegondernemingen naar treinbestuurders zou kunnen worden voldaan;

- dat de erkenning van de opleidingsinstellingen evenals de erkenning van de opleiders en de examinatoren in de eerste plaats het bepalen van de te vervullen vereisten veronderstelt;

- dat binnen een vrije markt, discriminatie niet kan worden vermeden, indien een certificeerder die is aangesteld bij een spoorwegonderneming, belast wordt met de onbevooroordeelde evaluatie van zowel de kandidaten die behoren tot de eigen spoorwegonderneming, als van de kandidaten die behoren tot een concurrerende spoorwegonderneming; non-discriminatie impliceert dat er een regeling op basis van onverenigbaarheden wordt uitgewerkt, die de onpartijdigheid van de examinatoren waarborgt.

IV. De erkenningscriteria waaraan de opleidingsinstellingen moeten voldoen

Gelet op artikel 34 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen;

gelet op artikel 37 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen.

In overweging nemend wat volgt,

1. Het voornoemde artikel 34 machtigt de Koning om de instellingen aan te wijzen die worden belast met de opleiding van het rijdend personeel, dit echter zonder de vereisten te bepalen waaraan deze instellingen moeten voldoen.

2. De werking van de markt van de spoorwegvervoerdiensten impliceert echter dat de veiligheid van het spoorwegnet gewaarborgd moet blijven. De veiligheid van het spoorwegnet staat of valt bijgevolg met de kwaliteit van de beroepsopleiding van het rijdend personeel.

3. Bepaalde erkenningscriteria ten aanzien van de opleidingsinstellingen kunnen de spoorwegondernemingen of de opleidingsinstellingen die een erkenning willen aanvragen, ontmoedigen. Dergelijke criteria beknotten de vrije toegang tot de markt van de opleidingsdiensten.

4. De verplichting om bijvoorbeeld te beschikken over een rijnsimulator zou een dergelijke hinderpaal kunnen vormen. Het is ontegensprekelijk dat een rijnsimulator een belangrijke meerwaarde is, die de mogelijkheid biedt om de kandidaten te confronteren met moeilijk na te bootsen situaties of omstandigheden. Het gebruik van een dergelijk toestel biedt ook een belangrijk economisch voordeel in de zin dat zo het gebruik van rijdend materieel voor opleidingsdoelstellingen kan worden gereduceerd.

Niettemin kan men hier opmerken dat het gebruik van een rijnsimulator in de opleiding zoals ze momenteel wordt gegeven, slechts een klein onderdeel van de algemene opleiding vormt. Wat de andere spoorwegnetwerken van de Europese Gemeenschap betreft, moet er worden opgemerkt dat het gebruik van een rijnsimulator tijdens de opleiding niet verplicht is.

5. Een ander voorbeeld van een vereiste die met het oog op de erkenning van de opleidingsinstellingen zou kunnen worden gevraagd, is het beschikken over een maatschappelijke zetel of een bedrijfszetel in België.

Is de dienst Regulering van oordeel

- dat de toegang tot het spoorwegnet en de vrije concurrentie in de sector van het goederentransport per spoor, impliceert dat er op korte termijn opleidingsinstellingen voor rijdend personeel moeten worden aangewezen;

- dat de uitoefening van de vrije concurrentie op de markten van de spoorwegvervoerdiensten het noodzakelijk maakt dat er een wettelijk of reglementair kader wordt vastgelegd waarin de vereisten waaraan de opleidingsinstellingen moeten voldoen, duidelijk zijn omschreven;

- dat de vereisten die aan de instellingen, die voor de opleiding aan rijdend personeel willen worden erkend, moeten worden beperkt tot de strikt noodzakelijke voorwaarden die nodig zijn voor het waarborgen van een kwalitatief hoogstaande opleiding, die op haar beurt optimale garanties biedt voor een hoog veiligheidsniveau op het spoorwegnetwerk.
- dat de vereisten die aan de opleidingsinstellingen worden opgelegd in geen geval, noch direct noch indirect, een voordeel mogen creëren voor één instelling ten koste van een andere instelling;
- dat, gelet op wat gebruikelijk is op de andere spoorwegnetwerken van de lidstaten van de Europese Gemeenschap, voor een kwalitatieve opleiding, en daarmee wordt bedoeld een opleiding die zowel aan de nationale als aan de Europese veiligheidsvoorschriften voldoet, het gebruik van een rijnsimulator niet noodzakelijkwijds vereist is;
- dat het bezit van een rijnsimulator niet als voorwaarde bij de erkenning moet worden gehanteerd;
- dat indien het gebruik van een rijnsimulator tijdens de opleiding van de treinbestuurders als strikt noodzakelijk zou worden beschouwd, het billijk zou zijn dat men ervoor zorgt dat alle erkende opleidingsinstellingen op gelijke voet toegang kunnen krijgen tot de in België geïnstalleerde rijnsimulatoren;
- dat de erkenningsvereiste om als opleidingsinstelling voor rijdend personeel over een maatschappelijke zetel of een bedrijfszetel in België te beschikken, niet noodzakelijk lijkt en mogelijk zelfs strijdig is met het vrij verkeer van diensten dat binnen de Europese Gemeenschap van kracht is.

V. De duur van de opleiding voor het rijdend personeel

Gelet op hoofdstuk I van Titel IV van het koninklijk besluit van 16 januari 2007 houdende veiligheidsvereisten en -procedures van toepassing op de spoorweginfrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen;

gelet op artikel 35 van de wet van 19 december 2006 betreffende de exploitatieveiligheid van de spoorwegen;

In overweging nemend wat volgt,

1. Voor een opleiding van het rijdend personeel die beantwoordt aan de nationale en Europese veiligheidsvereisten, kan er logischerwijds een bepaalde minimumduur worden opgelegd.
2. De toegang tot de spoorweginfrastructuur zal, afhankelijk van de opleidingsduur van het rijdend personeel, vlotter of minder vlot verlopen.
3. Overeenkomstig artikel 35 van de voornoemde wet van 19 december 2006, moeten de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder, bij de rekrutering van nieuwe treinbestuurders, rekening kunnen houden met alle kwalificaties, beroepservaringen en opleidingen die mogelijk bij andere spoorwegondernemingen werden verworven of gevolgd.

De dienst Regulering is van oordeel

- dat de minimumduur van de opleiding afhankelijk moet zijn van de categorie van de vergunning die men wil behalen;
- dat de gemiddelde duur van de opleidingen die in de andere Europese lidstaten worden gegeven, een richtsnoer kan zijn bij het bepalen van de minimumduur van de opleiding in België;
- dat de toegang tot de markt van de opleidingsdiensten voor het rijdend personeel met zich meebrengt dat er geen opleidingsduur moet worden opgelegd die het strikt noodzakelijke overschrijdt;
- dat het aangewezen is om de minimale opleidingsduur veeleer in uren dan wel in dagen vast te leggen, zodat het mogelijk wordt om een vergelijking te maken met wat gebruikelijk is in de andere lidstaten van de Europese Unie.

**Voor de dienst Regulering van het spoorwegvervoer
en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-
Nationaal,**

De Directeur,

Luc DE RYCK