



**Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en
van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal**

**Beslissing D-2020-06-S in het kader van de controleopdracht 'vernieuwingsplanning en
gepland of niet-gepland onderhoud'**

1. Voorwerp

1. De Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal – hierna de Dienst Regulering - startte begin 2019 een controleopdracht met als onderwerp de vernieuwingsplanning en het gepland of niet-gepland onderhoud uitgevoerd door de infrastructuurbeheerder. Het doel van deze controleopdracht was enerzijds een beter zicht te krijgen op hoe de werken binnen Infrabel worden georganiseerd en anderzijds de belangrijkste knelpunten in het proces te identificeren.

2. Wettelijke basis

2. Op basis van artikel 62, § 3, 11°, tweede lid van de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex - hierna 'de Spoorcodex' - is de Dienst Regulering bevoegd om uit eigen initiatief te controleren of een kandidaat niet op onrechtmatige, discriminerende of benadeelde wijze wordt behandeld wat betreft de elementen opgesomd in paragraaf 5, eerste lid, 1° tot 9°. In deze 5e paragraaf wordt in het punt 8 aan de Dienst Regulering de bevoegdheid gegeven controleopdrachten uit te voeren naar de vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud.
3. Deze beslissing wordt genomen conform artikel 63, §3 van de Spoorcodex dat stelt: *"In uitvoering van zijn opdrachten inzake controle en administratief beroep, neemt het toezichthoudende orgaan elke maatregel die nodig is, met inbegrip van bewarende maatregelen en bestuurlijke boetes, om een einde te stellen aan de inbreuken op de netverklaring, de toewijzing van capaciteit, de heffingen voor het gebruik van infrastructuur en de bepalingen inzake toegang, en onder meer inzake toegang tot de dienstvoorzieningen overeenkomstig artikel 9"*.
4. Volgens artikel 65 beslist het toezichthoudende orgaan in de gevallen bedoeld in artikel 63, §3, na de betrokken partijen te hebben gehoord, binnen zes weken na ontvangst van alle relevante inlichtingen.

3. Feiten en retroacta

5. Via een aangetekend schrijven d.d. 28 februari 2019 stelde de Dienst Regulering Infrabel op de hoogte van het feit dat een controleopdracht met betrekking tot de 'vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud' werd opgestart.
6. De Dienst Regulering nam het initiatief voor deze controleopdracht aangezien de problematiek van de werken regelmatig naar voren kwam in zijn contacten met de markt. Daarnaast was er ook de impact van de problematiek rond de veiligheidsprocedure S460¹.

¹ Zie beslissingen D-2018-14-C / D-2019-01-S / D-2020-01-SC genomen door de Dienst Regulering

7. In het kader van het onderzoek had de Dienst Regulering verschillende vergaderingen met de Infrastructuurbeheerder en werden ook de spoorondernemingen geconsulteerd.
8. Op 28 augustus 2020 maakte de Dienst Regulering in het kader van deze controleopdracht een rapport over aan Infrabel. In dit rapport werden verschillende aanbevelingen gedaan met betrekking tot het proces van vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud van de Infrastructuurbeheerder.
9. In overeenstemming met artikel 65 van de Spoorcodex werd Infrabel de mogelijkheid verleend om schriftelijk gehoord te worden en dit in de vorm van een schriftelijke reactie op het rapport dat de Dienst Regulering opstelde in het kader van de controleopdracht. Op 29 september 2020 maakte Infrabel deze reactie op het rapport over aan de Dienst Regulering. In deze reactie beschreven ze voor elk van de aanbevelingen of ze er al aan voldoen of welke acties ze gaat ondernemen om er een gevolg aan te kunnen geven.
10. Op 13 november 2020 lichtte de Dienst Regulering Infrabel in dat hij in het bezit was van alle informatie en dat hij binnen de zes weken een beslissing zou nemen.

4. Analyse

11. Tijdens het gevoerde onderzoek stelde de Dienst Regulering verschillende verbeterpunten vast met betrekking tot het proces van vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud van Infrabel. Tegelijkertijd was Infrabel zelf ook reeds begonnen met de herziening van deze processen. Naar aanleiding hiervan besloot de Dienst Regulering in zijn rapport aanbevelingen te formuleren teneinde deze herziening te kunnen ondersteunen en begeleiden.
12. In zijn rapport formuleerde de Dienst Regulering in totaal 14 aanbevelingen, die hieronder worden weergegeven samen met de reactie van Infrabel op deze aanbevelingen.

4.1. Reactie van Infrabel op de veertien aanbevelingen van de Dienst Regulering

- ✓ *Aanbeveling 1 - Eén dienst die alle tijdelijke capaciteitsbeperkingen inplant en opvolgt en dit voor het volledige netwerk*

13. Infrabel heeft een nieuwe dienst gecreëerd die tegemoet komt aan deze aanbeveling van de Dienst Regulering. Bij deze nieuwe dienst, I-CBE.3, worden de planningsactiviteiten (rijpaden en werkaanvragen) gecentraliseerd. Daarenboven is Infrabel bezig met het verbeteren van de procedures voor de werkaanvragen en het inplannen van infrastructuurwerken.
14. De Dienst Regulering is van oordeel dat de creatie van deze nieuwe dienst een stap in de goede richting is. De verbetering van de processen met betrekking tot de werkaanvragen en inplannen van de infrastructuurwerken zal nauw worden opgevolgd.

- ✓ *Aanbeveling 2 - Een aangepast IT-systeem dat deze dienst ondersteunt bij het uitvoeren van deze taak en dat een zicht geeft op alle aanvragen en mogelijke conflicten*

15. Met betrekking tot de ICT beaamt Infrabel dat er nog enkele problemen zijn met de huidige situatie, zoals onder meer het ontbreken van een automatische conflictdetectie tussen de geplande rijpaden en de werken die niet in de dienstregeling zijn opgenomen. Infrabel zal een marktanalyse doen om een geïntegreerde IT-oplossing te vinden. In de tussentijd stelt zij alles in het werk om een totale coherentie te garanderen tussen de systemen die momenteel gebruikt worden.

16. De Dienst Regulering stelt vast dat Infrabel werkt aan een oplossing om tegemoet te komen aan de tweede aanbeveling uit het rapport. Zolang er echter geen volledig geïntegreerd systeem in gebruik kan worden genomen dient Infrabel alles in het werk te stellen om conflicten te vermijden of zo snel mogelijk te kunnen detecteren en oplossen.

- ✓ *Aanbeveling 3 - Opstellen van duidelijke procesbeschrijvingen*

17. Infrabel geeft aan bezig te zijn met het verbeteren van al haar processen met betrekking tot de werken en de toewijzing van de rijpaden. Alle aangepaste procedures zullen worden voorgesteld en besproken met de kandidaten via de bijeenkomsten van de subgroep 'Werken en toewijzing van de rijpaden' van het coördinatiemechanisme opgericht in het kader van artikel 26/3 van de Spoorcodex. Daarnaast zal de Dienst Regulering hier ook van op de hoogte worden gehouden.

18. De Dienst Regulering zal deze evolutie van de processen en procesbeschrijvingen opvolgen.

- ✓ *Aanbeveling 4 - De beschikbare middelen moeten prioritair aan de kerntaken van Infrabel worden besteed*

19. In haar reactie laat Infrabel weten erover te waken dat het haar opdrachten uitvoert met de middelen die het ter beschikking heeft en er tegelijkertijd over waakt afwegingen te maken met de minste impact op haar klanten.

20. De Dienst Regulering neemt akte van deze verklaring.

- ✓ *Aanbeveling 5 - De bepalingen van gedelegeerd besluit (EU) 2017/2075 dienen gerespecteerd te worden*

21. Infrabel stelt zich te conformeren met de bepalingen van het gedelegeerd besluit (EU) 2017/2075. In de netverklaring 2022 werd bijkomende informatie geïntegreerd over het inplannen en de publicatie van de werken. Infrabel laat eveneens weten dat alle kandidaten, spoorwegonderneming of niet, en exploitanten van dienstvoorzieningen toegang kunnen krijgen tot de business corner, wanneer ze hierom vragen. Tenslotte zal Infrabel ook de criteria vaststellen van punt 17 van het gedelegeerd besluit. Dit zal worden besproken in de subgroep 'Werken en toewijzing van de rijpaden' van het coördinatiemechanisme.

22. Daarnaast verwijst Infrabel naar een nieuw project dat werd opgestart met de bedoeling een efficiënt capaciteitsmodel op te bouwen en op basis van dit model een lange termijn infrastructuurkaart op te stellen. Het doel is om vanuit dit lange termijn perspectief een fasering en dus planning op te stellen van de grote investeringsprojecten.
23. De Dienst Regulering stelt vast dat de netverklaring inderdaad meer informatie bevat over onder meer de publicatietermijnen die zijn opgelegd door het gedelegeerd besluit. Daarnaast is er ook een grotere betrokkenheid van de stakeholders (zie ook hieronder).
24. Een zwak punt blijft echter de betrokkenheid van exploitanten van dienstvoorzieningen. De Dienst Regulering vraagt dan ook dat Infrabel hier meer aandacht aan besteedt. Het echt publiek maken van de planning van de infrastructuurwerken zou hieraan kunnen bijdragen, bijvoorbeeld via een link in de netverklaring. Hoewel het, volgens Infrabel, eenvoudig is om toegang te verkrijgen tot de business corner, is dit toch een bijkomende hindernis die een echte deelname van alle stakeholders aan het consultatieproces verhindert.
25. De Dienst Regulering vraagt dan ook dat Infrabel meer inspanningen levert om alle stakeholders bij het proces te betrekken. Daarnaast zal de uitvoering in de praktijk van de bepalingen van het gedelegeerd besluit worden opgevolgd door de Dienst Regulering.

✓ *Aanbeveling 6 - Het overleg met de stakeholders dient te evolueren naar een echt overlegproces*

26. Infrabel heeft stappen genomen om tot een echt overlegproces te komen en terdege rekening te houden met de verschillende opmerkingen van kandidaten. Er worden semestriële vergaderingen gehouden waar proces-verbalen van worden opgesteld. Bedoeling is om deze verslagen in de toekomst systematisch op de Business Corner te publiceren. Infrabel laat ten slotte ook weten dat ze de werven op zodanige wijze coördineert dat de impact op de kandidaten tot een minimum wordt beperkt.
27. De Dienst Regulering stelt vast dat het overleg met de stakeholders in goede richting evolueert. Een knelpunt blijft echter, zoals ook hierboven bij aanbeveling 5 reeds gesteld, het betrekken van de exploitanten van dienstvoorzieningen. De Dienst Regulering vraagt dan ook aan Infrabel om hier verdere inspanningen voor te leveren.

✓ *Aanbeveling 7 - Zorgen dat alle stakeholders aanwezig zijn op de vergaderingen en de beslissingen laten onderschrijven in verslagen*

28. Infrabel stelt dat alle betrokken partijen systematisch worden uitgenodigd en dat in voorkomend geval dus ook de exploitanten van dienstvoorzieningen of andere stakeholders kunnen worden uitgenodigd indien er bepaalde punten zijn die hen aanbelangen of waarvoor hun insteek opportuun is. Er worden proces-verbalen opgesteld van alle vergaderingen die aan alle deelnemers worden verstuurd. In de nabije toekomst zal Infrabel deze proces-verbalen verder verfijnen en extra aandacht schenken aan het stelselmatig opnemen van beslissingen en actiepunten. Er zal ook worden bekeken welk kanaal het best toegankelijk is voor iedereen voor de verspreiding van de documenten.

29. De Dienst Regulering stelt vast dat Infrabel van plan is om het systeem van proces-verbalen te verbeteren. Zoals hierboven reeds gesteld is de Dienst Regulering van mening dat het goed zou zijn om de planning van de werken echt publiekelijk beschikbaar te stellen zodanig dat alle stakeholders bereikt kunnen worden op een eenvoudige manier. Zo kan het beter worden gegarandeerd dat alle relevante stakeholders worden bereikt en is dit niet langer afhankelijk van de inschatting van Infrabel.

✓ *Aanbeveling 8 - Processen enkel aanpassen na grondige evaluatie en overleg met de betrokkenen*

30. Infrabel stelt dat de raadpleging bij het aanpassen van de processen sinds begin 2020 systematisch gebeurt via de subgroep 'Werken en toewijzing van de rijpaden' en dat ook in de toekomst zo zal worden voortgewerkt.

31. De Dienst Regulering onderschrijft dat deze subgroep één van de fora kan zijn waarin de processen besproken worden met de stakeholders. Echter, op dit moment worden enkel spoorondernemingen uitgenodigd in deze subgroep. De processen kunnen echter ook een impact hebben op andere stakeholders zoals exploitanten van dienstvoorzieningen. Het is belangrijk dat al de stakeholders waarop de processen betrekking hebben betrokken worden. De Dienst Regulering vraagt Infrabel dan ook om dit mee te nemen in de herziening van haar processen.

✓ *Aanbeveling 9 - Er dient gezorgd te worden voor een duidelijke en klantgerichte communicatie naar de kandidaten toe, met specifieke aandacht voor de BNX*

32. Infrabel onderschrijft dat de inhoud van de BNX, en zeker de BNX werken, soms complex en technisch is. Ze zullen samen met de spoorondernemingen kijken wat mogelijke oplossingen hiervoor kunnen zijn. In het najaar van 2020 zullen de spoorondernemingen geconsulteerd worden om te kijken hoe de inhoud van de BNX en de communicatie ervan kan verbeterd worden.

33. De Dienst Regulering neemt nota van de werkzaamheden die Infrabel samen met de spoorondernemingen zal aangaan teneinde tot eenvoudigere en duidelijkere BNX te komen. De Dienst Regulering wenst op de hoogte gehouden te worden van de uitkomst van dit proces.

✓ *Aanbeveling 10 - Bij annulatie van de werken dienen de kandidaten zo snel mogelijk ingelicht te worden*

34. Infrabel heeft het proces van annulering van werken verder gedetailleerd en het aangepaste proces voorgelegd aan de subgroep 'Werken en toewijzing van de rijpaden' van het coördinatiemechanisme. Dit proces zal nog verder worden aangepast teneinde rekening te houden met de opmerkingen die de kandidaten hebben geuit.

35. De Dienst Regulering neemt nota van de stappen die Infrabel heeft genomen en zal de evolutie van dit proces verder opvolgen.

- ✓ *Aanbeveling 11 - Er dient grote zorg gedragen te worden voor het aanbieden van alternatieve reisroutes*

36. Bij de planning van de werken zorgt Infrabel ervoor dat er steeds een alternatief mogelijk is en wordt er getracht om de impact op de organisatie van de kandidaat tot een minimum te beperken. Het is echter niet altijd mogelijk om een alternatief op een correcte en sluitende manier te voorzien aangezien Infrabel niet altijd over alle nodige informatie beschikt. Daarom kiest Infrabel ervoor om op het moment van de planning van de werken de meest haalbare alternatieve reismogelijkheden te vrijwaren, gebaseerd op onder meer de feedback van de kandidaten.

37. Het uitwerken van een gedetailleerd alternatief rijpad gebeurt week per week, waarbij Infrabel alles in het werk stelt om het BNX treindienst op het einde van week X-10 te publiceren. Hierdoor kan ervoor gezorgd worden dat er op de omleidingsroutes geen bijkomende werken of extra treinen ingepland worden. Wel speelt hier ook het probleem van het ontbreken van een geïntegreerd planningsinstrument om potentiële conflicten in de planning van werken en de planning van de rijpaden te identificeren (zie ook aanbeveling 2). Echter omwille van de nieuwe structuur is het toekennen van bijkomende werken in Korte Termijn en het behandelen van Ad Hoc rijpaden in Korte Termijn nu ondergebracht bij één dienst, waardoor het volledige proces nu tot de verantwoordelijkheid van deze dienst behoort.

38. De Dienst Regulering is van mening dat het onderbrengen van toekenning van werken en rijpaden bij één dienst een grote verbetering inhoudt doordat nu één dienst zicht heeft op deze planning. Het vrijhouden van omleidingsroutes is eveneens een goede evolutie (zie ook aanbeveling 12). Deze inspanningen dienen ook gevolgd te worden door aangepaste ICT-systemen.

- ✓ *Aanbeveling 12 - De infrastructuurbeheerder dient een duidelijk zicht te hebben op de beschikbare capaciteit op de omleidingsroutes. De alternatieve reismogelijkheden dienen zo snel mogelijk worden toegewezen*

39. Infrabel heeft aanpassingen gedaan aan haar processen en houdt sinds september 2020 de alternatieve reismogelijkheden vrij in de planningstool UPM onder de noemer 'vrij te houden infrastructuur'. Hierdoor kan bij het inplannen van eventuele bijkomende werken of rijpaden onmiddellijk worden gedetecteerd of er een conflict is met deze 'vrij te houden infrastructuur'. Daarnaast werkt Infrabel aan richtlijnen die ervoor zorgen dat bij het inplannen van een werf op andere lijnen automatisch capaciteit wordt vrijgehouden om de omleidingsroutes te voorzien. Deze richtlijnen zullen worden besproken in de subgroep 'Werken en toewijzing van de rijpaden'.

40. De Dienst Regulering is van mening dat deze aanpassing een significante verbetering inhoudt en zal de verdere evolutie (richtlijnen) opvolgen.

- ✓ *Aanbeveling 13 - Er dient bekeken te worden hoe het afhandelen van incidenten op een efficiëntere manier kan*

41. Infrabel is bezig met het herbekijken van het proces dringende werken en hoe de afhandeling van incidenten verder te verbeteren. Er zal daarnaast ook worden gekeken naar de motivering van dringende

werken. De resultaten van dit verbetertraject zullen besproken worden met de subgroep 'Werken en toewijzing van de rijpaden'.

42. De Dienst Regulering is van mening dat bovenstaande stappen een goede evolutie inhouden en tegemoet komen aan de aanbeveling van de dienst. Ook hier zal de Dienst Regulering de verdere stappen opvolgen.

✓ *Aanbeveling 14 - De coördinatie met de buurlanden dient uitgebreid en geïnstitutionaliseerd te worden*

43. Infrabel zal nagaan hoe het bestaande proces van afstemming verder kan worden verbeterd en zal onder meer een plenaire vergadering van alle naburige infrastructuurbeheerders organiseren.
44. Samenwerking met de naburige infrastructuurbeheerders is essentieel, zeker gezien de centrale ligging en de verwevenheid van het Belgische netwerk met dat van de buurlanden. Op dit moment is deze samenwerking echter nog onvoldoende ontwikkeld. De antwoorden van Infrabel op deze aanbeveling blijven ook erg vaag en weinig concreet. De Dienst Regulering spoort Infrabel dan ook aan om deze samenwerking te verbeteren en te intensifiëren en te komen tot een echte geïnstitutionaliseerde overlegstructuur.

4.2. Conclusie

45. De Dienst Regulering stelt tot haar tevredenheid vast dat Infrabel zo goed als alle aanbevelingen ofwel heeft opgevolgd ofwel inspanningen levert om er in de nabije toekomst aan te voldoen. Er zijn echter nog enkele punten die volgens de Dienst Regulering op dit moment nog onvoldoende worden geadresseerd door de infrastructuurbeheerder, meer bepaald de samenwerking met de naburige infrastructuurbeheerders en het betrekken van exploitanten van dienstvoorzieningen in het proces. Wanneer de herziening van de processen rond vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud afgerond is, zal de Dienst Regulering deze analyseren.

5. Beslissing

Gelet op het feit dat de Dienst Regulering op 28 februari 2019 een controleopdracht heeft aangevat betreffende de vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud;

Gelet op het onderzoeksrapport dat de Dienst Regulering in het kader van deze controleopdracht heeft bezorgd aan Infrabel;

Gelet op de ontvangen reactie van Infrabel op dit onderzoeksrapport;

Overwegende de hierboven gevoerde analyse;

Gelet op het voorgaande neemt de Dienst Regulering op grond van artikel 63, §3 van de Spoorcodex de volgende beslissing:

- De aanbevelingen 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12 en 13 worden door de infrastructuurbeheerder ofwel reeds opgevolgd ofwel worden er stappen gezet om eraan tegemoet te komen. De Dienst Regulering vraagt om op de hoogte gehouden te worden van alle verdere evoluties;
- De infrastructuurbeheerder dient verdere inspanningen te leveren om de exploitanten van dienstvoorzieningen nauwer te betrekken in het proces van vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud (aanbevelingen 5, 6, 7 en 8);
- De Dienst Regulering vraagt de infrastructuurbeheerder om de samenwerking met de naburige infrastructuurbeheerders te intensifiëren en een geïnstitutionaliseerde overlegstructuur op te zetten (aanbeveling 14);

In belang van alle partijen vraagt de Dienst Regulering dat de infrastructuurbeheerder binnen een redelijke termijn tegemoet komt aan de punten hierboven.

6. Beroepsmogelijkheid

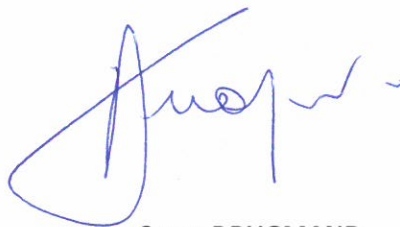
Overeenkomstig artikel 221/2 van de Spoorcodex hebben de betrokken partijen de mogelijkheid om tegen deze beslissing beroep in te stellen voor het Marktenhof van Brussel. Op straffe van verval moet het beroep ten laatste 30 dagen na de betekening van deze beslissing worden ingesteld.

Het beroep heeft geen schorsende werking, behoudens ten aanzien van beslissingen waarbij de Dienst Regulering een administratieve geldboete heeft opgelegd met toepassing van de artikelen 63, §3 en 64 van de Spoorcodex of wanneer het hof de schorsing van de bestreden beslissing uitspreekt.

Het Gerechtelijk Wetboek is van toepassing voor wat de procedure betreft, waarbij het Marktenhof uitspraak doet zoals in kort geding.

Gegeven te Brussel, op 21 december 2020

Voor de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven
Brussel-Nationaal,



Serge DRUGMAND

Directeur

