



Federaal Agentschap voor **Regulering van Transport**

**Advies A-2025-04-S met betrekking tot de door Infrabel voorgestelde
prestatieregeling 2027**

1. Voorwerp

Infrabel verzocht het federaal Agentschap voor Regulering van Transport (hierna: ART) op 30 april 2025 om een advies over hun ontwerp van nieuw systeem van prestatieregeling. Het betreft de aanpassing van bijlage B5 van de Netverklaring 2027 die de prestatieregeling beschrijft.

Het nieuwe ontwerp van prestatieregeling (prestatieregeling 2027) bouwt daarbij verder op de systemen 2020 en 2023. Het bilaterale karakter, waarbij de spoorwegonderneming (hierna: SO) individueel tegenover de infrastructuurbeheerder (hierna IB) worden geplaatst, blijft behouden. Over de werkzaamheid van een bilateraal systeem verstrekten de toenmalige Dienst Regulering reeds een advies A-2018-02-S. Daarin werd aangehaald dat een dergelijk systeem werkbaar en efficiënt kan zijn. Het bilaterale aspect van het systeem zelf vormt daarom geen voorwerp van voorliggend advies.

Het ontwerp van prestatieregeling 2023 werd behandeld in het advies A-2022-02-S van de Dienst Regulering. In dit advies werden specifiek acht aanpassingen aan het vorige systeem (prestatieregeling 2020) besproken. De aangepaste prestatieregeling (prestatieregeling 2023) werd van toepassing op 1 januari 2023.

Rekening houdend met nieuwe inzichten wenst Infrabel de huidige prestatieregeling 2023 verder aan te passen. Infrabel en ART hebben hierover meermaals informeel overleg gepleegd. Voorliggend advies behandelt de voorgestelde wijzigingen en formaliseert onder meer de geuite standpunten van het ART in dit voorafgaand proces.

2. Wettelijke basis

Artikel 23 van de Spoorcodex¹ schrijft voor dat de gebruiksovereenkomst, welke wordt afgesloten tussen een spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder, een prestatieregeling omvat. Hetzelfde artikel 23 stelt dat de partijen het toezichthoudend orgaan om advies kunnen vragen over de verenigbaarheid van deze overeenkomst (en dus eveneens van de prestatieregeling) met de bepalingen van deze Spoorcodex en zijn uitvoeringsbesluiten.

Artikel 62, §2 van de Spoorcodex stelt dat *“Teneinde zijn raadgevende opdracht te vervullen, doet het toezichthoudend orgaan het volgende: 1° het geeft gemotiveerd advies en doet voorstellen”*

Artikel 35 van de wet van 8 mei 2024 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor vervoersdiensten en houdende de oprichting van het Federaal Agentschap voor de Regulering van Transport bepaalt dat het federaal Agentschap voor Regulering van Transport het toezichthoudend orgaan is zoals bedoeld in de Spoorcodex.

3. Analyse

In dit advies zullen specifiek volgende onderwerpen aan bod komen:

- De gewijzigde berekening en uitwerking van de parameter ‘aanrekenbare minuten vertraging’ (**paragraaf 3.1.**);
- De berekeningsmethode voor (de waarde van) de vertraging: hoe werd het nieuwe objectief (de prestatiedrempel) en de maximale afwijking bepaald (**paragraaf 3.2.**);
- De gewijzigde periode voor de meting en aftopping van de prestaties (**paragraaf 3.3.**);
- De overgangsperiode voor nieuwe toetreders (**paragraaf 3.4.**);

¹ Wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex

- De algemene principes met betrekking tot de werkzaamheid en doeltreffendheid van een prestatieregeling (**paragraaf 3.5.**).

3.1. Parameter ‘aanrekenbare minuten vertraging’

3.1.1. Wijziging opgenomen vertraging: alle minuten² i.p.v. 1ste commerciële trein

In de prestatieregeling 2023 werd de vertraging bepaald aan de hand van het aantal minuten vertraging per 100 treinkilometer veroorzaakt aan de eerste commerciële trein. Infrabel wenst in de prestatieregeling 2027 alle minuten vertraging (uit het relaas) op te nemen veroorzaakt aan alle treinen.

Infrabel heeft daarbij tijdens de vergaderingen met het ART weergegeven dat ze ‘alle minuten vertraging’ wenst op te nemen en niet enkel deze van de 1^{ste} commerciële trein omdat dit een vollediger beeld geeft³. Het Agentschap kan deze redenering – zoals ook reeds aangegeven in de vergaderingen – echter niet helemaal volgen. Bovendien is hiervoor ook geen concrete onderbouwde evaluatie of impactstudie uitgevoerd.

De spoorwegondernemingen (hierna SO's) en de infrastructuurbeheerder (hierna IB) kunnen weliswaar maximale inspanningen leveren om incidenten te vermijden, onder meer door de veiligheids-, onderhouds- en controlemechanismes te optimaliseren. Dergelijke inspanningen kunnen dus een impact hebben op het aantal incidenten.

Evenwel hebben de SO's geen impact op het aantal treinen dat getroffen wordt door een incident. Een ontsporing tijdens de spits op een drukke verkeersas zal aan meer treinen vertraging veroorzaken dan eenzelfde incident op een weinig gebruikte spoorlijn. Het type incident is hetzelfde, maar de impact in de prestatieregeling is in het ene geval veel groter dan in het andere.

Het incorporeren van de impact van een incident op alle andere treinen, zoals voorzien in de nieuwe prestatieregeling, heeft daarom op niveau van de SO's niet zoveel nut. Bij een grote SO, die veel opéénvolgende treinen heeft, in casu NMBS, kan er sprake zijn van een beperkte vorm van verkeersbeheer. De SO kan beslissen om de treinen af te schaffen, te verplaatsen, nieuwere treinen in te zetten op drukke verkeersassen, etc. Evenwel blijft ook deze impact beperkt.⁴ Dit is mogelijks nog meer het geval voor goederenoperators. De aangepaste parameter weerspiegelt om die reden minder systematisch de individuele verbeteringen van de SO: consistente verbeteringen in onderhoud, opleiding, robuustheid materiaal, ... worden minder gedetecteerd. Dit omdat deze parameter sterk wordt beïnvloed door de volledige verkeerssituatie (lees: aantal betrokken treinen) op het ogenblik van het incident.

De IB daarentegen staat in voor het incident- en verkeersbeheer en kan zo een invloed hebben op het aantal getroffen treinen en het gewicht van de vertragingen. Het verruimen van de parameter naar de minuten vertraging van alle treinen zorgt ervoor dat de prestaties op het gebied van “traffic-management” mee gewaardeerd worden.

² Op basis van de relazen.

³ Infrabel is daarbij van mening dat niet alleen Infrabel een impact heeft op het volledige treinbeheer, maar ook SO's en met name reizigersvervoersmaatschappijen een impact kunnen hebben op een groot deel van alle door hun veroorzaakte minuten vertraging.

⁴ Daarbij kan ook een onderscheid gemaakt worden tussen *alle* minuten vertraging en de minuten vertraging van NMBS zelf (waar automatisch meer aandacht naar uit zal gaan).

Het gebruik van de vertragingen op enkel en alleen de eerste commerciële trein heeft voor zowel de SO als de IB als voordeel dat de parameter in de prestatieregeling transparanter en makkelijker te berekenen is.

Gesteld kan worden dat de nieuwe parameter ervoor zorgt dat de “workload”, naar controle toe, voor zowel de SO als de IB groter wordt.

Advies: Rekening houdend met bovenstaande elementen, waaronder specifiek de mindere representativiteit van de parameter op de werkelijke prestatie en de mogelijk verhoogde workload voor de SO, raadt het ART Infrabel aan om deze aanpassing eerst grondig te evalueren alvorens door te voeren. Daarbij is het wenselijk dat alle SO's het systeem tegen een minimale kost en inspanning kunnen opvolgen. Het ART wenst in deze context een vroeger advies “A-2022-02-S” expliciet te herhalen: *“De Dienst Regulering is evenwel van mening dat de parameter die toegepast wordt voor de SO, niet dezelfde dient te zijn als deze voor de IB. ...”*

Het bilaterale systeem, waarbij elke partij zijn eigen objectief nastreeft, noodzaakt niet het gebruik van één uniforme parameter voor de SO en de IB. De mogelijkheid om voor de SO de eerste commerciële trein als parameter te nemen en voor de IB alle treinen kan in overweging genomen worden.

3.1.2. Filter van de relazen

In vorige paragraaf werd meegegeven dat alle minuten vertraging *uit de relazen* worden opgenomen. Via de filter van de “relazen” wordt dus bepaald welke vertragingen meetellen en welke minuten vertraging also worden meegenomen in het systeem van de prestatieregeling. De huidige en de voorgestelde bijlagen B5 van de Netverklaring bevatten geen duidelijke beschrijving van wat de voorwaarden zijn opdat een vertraging in de relazen wordt opgenomen. De verwijzing naar het Performantiecontract (2023-2032) geeft hiertoe ook geen uitsluitel. Infrabel dient de definities hiervan duidelijk weer te geven in bijlage B5.

Bovendien heeft Infrabel in 2020 zijn meet-en toewijzingssysteem voor vertragingen aangepast. Door het nieuwe systeem worden vertragingen sneller en nauwkeuriger gerechtvaardigd. Rekening houdend dat zowel de definitie als de invoering van het begrip “relazen” reeds van 2011 dateren zou een update met een fijnmazigere drempel overwogen dienen te worden. Uit de “Audit van de registratiemethode van de infrastructuurbeheerder voor de storingen” van het ART⁵ bleek immers dat een groot deel van de vertragingen niet meegenomen wordt in het systeem van prestatieregeling.

Advies: Het ART adviseert Infrabel om te overwegen om een fijnmazigere en minder arbitraire drempel dan de relazen toe te passen op de prestatieregeling én de gebruikte definities duidelijk weer te geven in Bijlage B5 van de Netverklaring.

3.1.3. Specifieke invulling van de (historische) minuten vertraging

Uit overleg tussen het ART en de IB⁶ kwam naar voren dat de huidige meetgegevens voor NMBS niet louter betrekking hebben op zijn prestaties als SO. Minuten worden ook toegewezen aan

⁵ Deze audit werd opgemaakt op vraag van Minister De Sutter en werd overgemaakt op 13 mei 2025.

⁶ Vergadering d.d. 12 juni 2025 m.b.t. het PAS 2026.

NMBS in de hoedanigheid van onderaannemer voor werken of diensten geleverd aan Infrabel (als IB of als exploitant van dienstvoorziening). De aangehaalde voorbeelden betroffen de prestaties van NMBS bij werken op een perron en diens vroegere prestaties voor het ontijzelen van de bovenleidingen. Hierbij werden minuten vertraging aan NMBS toegewezen die niet gerelateerd waren aan zijn prestaties als SO.

De prestatieregeling beschreven in de spoorcodex artikel 23 dient echter louter en alleen om de prestaties voor NMBS als SO op de spoorweginfrastructuur te meten. Deze regeling is daarom ook specifiek in de gebruiksovereenkomst verankerd: *“Elk gebruik van de spoorweginfrastructuur door een spoorwegonderneming wordt voorafgegaan door het afsluiten van een overeenkomst tussen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming die spoorwegvervoerdiensten verricht en waarin de respectieve rechten en verplichtingen van elke partij worden vastgelegd.” ... “Deze overeenkomst bevat eveneens een prestatieregeling die heffingsregelingen voor het gebruik van de infrastructuur toepast om de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder ertoe aan te zetten om tekortkomingen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van het spoorwegnet te verbeteren.”*

Om die reden is het ART van mening dat Infrabel zowel de opgenomen minuten vertraging als de achterliggende brongegevens van de referentieperiode dient te corrigeren om in overeenstemming met de wetgeving te zijn. Dit houdt in dat enkel met de prestaties van NMBS als SO op de spoorweginfrastructuur mag rekening gehouden worden. De minuten vertraging door NMBS veroorzaakt als onderaannemer op de spoorweginfrastructuur vallen dan logischerwijs ten laste van Infrabel.⁷ Uiteraard dienen dergelijke correcties ook – waar nodig – voor andere SO's of de IB uitgevoerd te worden.

Hierbij dient nagegaan te worden of deze correctie éénvoudig doorgevoerd kan worden. Als dit niet mogelijk zou zijn, dient overwogen te worden om de prestatieregeling 2023 langer aan te houden. Deze prestatieregeling omvat immers slechts een referentieperiode van 1 jaar, tegenover 5 jaar in het nieuwe systeem 2027. De referentieperiode kan hierdoor op korte termijn gecorrigeerd worden, zodat een juiste meting voor NMBS als SO (of potentieel andere partijen) verzekerd wordt.

Advies: Het ART adviseert Infrabel om de brongegevens en gebruikte parameter van NMBS in overeenstemming met artikel 23 van de Spoorcodex te brengen: hierbij kunnen enkel de minuten vertraging voor NMBS als circulerende SO op de spoorweginfrastructuur, openomen worden.

Om die reden wordt Infrabel verzocht een analyse te maken over mogelijke remedies om deze casus op te lossen en over de modaliteiten voor integratie van deze oplossingen. Als de brongegevens, nodig voor de referentieperiode van 5 jaar, niet op een methodologisch juiste manier gecorrigeerd kunnen worden, dient overwogen te worden de prestatieregeling 2023 langer aan te houden. Een correcte registratie kan in dat geval voor NMBS toegepast worden vanaf 2026 eventueel via een “dubbel run”. Een correcte toepassing van de prestatieregeling 2023 zou dan mogelijk zijn vanaf 2027.

Deze zelfde oefening dient mogelijks ook voor andere casussen te gebeuren.

⁷ Uiteraard moet een rechtzetting ook rekening houden met het feit dat een bepaalde partij in het verleden onterecht voor- of nadelen ervaren heeft en dat deze niet enkel in de referentieperiode kunnen aangepast worden. Dan zou deze partij mogelijks dubbel van een voor- of nadeel genieten.

3.2. De berekeningsmethode van de vertraging: prestatiedrempel en maximale afwijking

In het systeem 2023 van prestatieregeling werd de prestatiedrempel bepaald ofwel op basis van de prestaties van SO/IB zelf ofwel op basis van de prestaties van de sector in het jaar n-1. In het nieuwe systeem 2027 wordt de prestatiedrempel voor zowel SO als IB bepaald op basis van de mediaan van de laatste 5 jaar. Zowel de prestatiedrempel als de maximale afwijking, wordt daarbij steeds op individuele basis berekend. Zoals ook reeds aangegeven in de vergaderingen, steunt het ART dit principe, omdat SO's op deze manier zeker niet onderling gediscrimineerd worden (bv. op basis van de grootte van de SO).

De verdere impact van de gewijzigde prestatiedrempel en de maximale afwijking t.o.v. deze prestatiewijziging wordt in onderstaande paragrafen besproken.

3.2.1. Wijziging prestatiedrempel

3.2.1.1. Algemene werkzaamheid van mediaan op 5 jaar i.p.v. gemiddelde 1 jaar

In het voorstel prestatieregeling 2027 wordt rekening gehouden met de prestaties over een periode van 5 jaren, en niet louter op basis van het voorgaande jaar. Hierdoor zou een stabielere prestatiedrempel bekomen moeten worden. De partijen zouden in dit systeem dan ook beter beschermd moeten zijn tegen jaarlijkse fluctuaties.

Het ART is niet tegen een 'stabiele doelstelling' voor alle partijen, maar stelt zich wel de vraag of de doeltreffendheid van het prestatiesysteem niet aangetast wordt door de voorgestelde wijziging. Daarbij kan ook gesteld worden dat fluctuaties niet noodzakelijk slecht zijn (indien een negatieve fluctuatie louter het gevolg is van een negatieve prestatie en omgekeerd). Daar waar je bij een referentieperiode van 1 jaar telkens beloont of bestraft wordt voor een goed of slecht jaar (wat telkens het jaar nadien kon 'rechtgezet' worden⁸), is dit bij een referentieperiode van 5 jaar niet noodzakelijk het geval. Hiermee wordt ook verwezen naar artikel 23 van de Spoorcodex dat stelt dat *"de prestatieregeling de SO's en de infrastructuurbeheerder ertoe aanzetten om tekortkomingen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van het spoorwegnetwerk te verbeteren"*. Dit is sowieso het geval bij een jaarlijkse referentieperiode, waarbij het doel is telkens te verbeteren t.o.v. het vorige jaar (los van hoe hoog of hoe stabiel de doelstelling dan precies is).

Alhoewel het ART *an sich* niet tegen het principe is om de referentiebasis te verruimen, is ze wel van mening dat de precieze impact hiervan beter becijferd moet worden. Worden de IB en de SO wel steeds aangemoedigd om hun prestaties te verbeteren (waarbij resultaten mogelijks te veel afgevlakt worden)? Wordt een SO die bv. relatief 'regelmatig' presteert benadeeld ten opzichte van SO's die zeer onregelmatig presteren: is hun doelstelling moeilijker te behalen door met een referentieperiode van 5 jaar te werken?

Los van de resultaten van deze impactstudie (waarbij een verruiming evt. verder dan 5 jaar kan gaan), mag niet uit het oog verloren worden dat bij de toepassing van een ruimere referentieperiode mogelijke aanpassingen aan de meet- of registratiemethode moeilijker worden.

Advies: Het ART is *an sich* niet tegen het principe om de referentiebasis te verruimen, waarbij de partijen potentieel beter beschermd worden tegen onnodige fluctuaties en mogelijks een stabielere prestatiedrempel hebben, maar adviseert Infrabel om een impactstudie uit te voeren naar de doeltreffendheid van het systeem conform artikel 23 van de Spoorcodex.

⁸ Waarbij de enige doelstelling dan ook was om beter te presteren dan het jaar voordien.

3.2.1.2. *Vergelijkbaarheid data huidige en historische prestaties*

De referentiebasis van de prestatieregeling 2023 bedraagt 1 jaar en wordt – zoals hierboven reeds gesteld – gemeten via de parameter “het aantal minuten vertragingen op de eerste commerciële trein”. Deze parameter wordt bekomen op basis van een registratie- en een toewijzingsproces opgesteld door de infrastructuurbeheerder. De partijen hebben hierbij de mogelijkheid om de toewijzingen te verifiëren en eventuele onjuistheden te corrigeren. In de prestatieregeling 2023 is het belang om deze correctie te maken enkel financieel aanwezig voor de minuten vertraging gekoppeld aan de eerste commerciële trein. Voor de minuten vertraging veroorzaakt aan alle andere treinen verdwijnt dit belang. De partijen winnen er, binnen het kader van de prestatieregeling 2023, niets mee om op de andere data verificaties te maken en correcties te laten doorvoeren: dit zou een overbodige workload vormen.

Voor de prestatieregeling 2027 bedraagt de referentiebasis 5 jaar en is de parameter het totaal aantal minuten vertraging veroorzaakt door de SO opgenomen in de relazen. Om een referentiebasis van 5 jaar te bekomen wordt hierbij gebruik gemaakt van de data vanaf 2022 tot 2026. Evenwel betreft dit een gedeelte data waarop, vanuit een economische realiteit, nooit verificaties en eventuele correcties zijn doorgevoerd door de partijen (zeker niet op **alle** minuten vertraging). Dit heeft tot gevolg dat de data in de referentiebasis potentieel anders behandeld werd dan de data van de huidige prestaties. Op data uit de referentieperiode zijn nu geen betwistingen meer mogelijk. Op bepaalde data van de referentiebasis zijn bijgevolg potentieel noodzakelijke verificaties en daaropvolgende eventuele correcties niet uitgevoerd. Om die reden is het noodzakelijk dat nagegaan wordt of de data van de referentiebasis en de data van de prestaties vergelijkbaar zijn.

Advies: Het ART adviseert Infrabel om via een impactstudie na te gaan of de data van de referentieperiode van de partijen vergelijkbaar zijn met deze van de prestaties van de partijen. De focus dient hierbij te liggen op het proces van verificatie en correctie.

3.2.1.3. *Neutraliteit inrichter*

De referentieperiode vormt de vergelijkingsbasis voor de prestaties van de partijen. Deze bepaalt het kader waartegen de te bereiken objectieven en de achterliggende vereiste prestaties voor de partijen afgezet worden. Infrabel is voor de prestatieregeling zowel inrichtende partij als deelnemer. In het bilateraal systeem worden haar prestaties rechtstreeks tegenover die van de SO geplaatst. Afhankelijk van de prestaties kan zowel Infrabel als de SO een financieel voordeel halen. Om die reden dient de prestatieregeling opgesteld door Infrabel een fair en eerlijk systeem te zijn, waarvan de neutraliteit maximaal gevrijwaard moet worden. Dit systeem kan immers slechts werkbaar zijn als alle deelnemende partijen, in casu de SO tegenover de infrastructuurbeheerder, op gelijke voet behandeld worden en dit met respect voor het non-discriminatie principe opgenomen in artikel 48 van de Spoorcodex.

Infrabel stelt voor om voor de prestatieregeling 2027 gebruik te maken van de referentiebasis 2022-2026. Dit impliceert dat voor de inrichtende (en deelnemende) instantie de resultaten van 2022, 2023, 2024 en medio 2025 reeds gekend zijn. Hierdoor heeft Infrabel, die inrichter en deelnemer is in het systeem, alle informatie ter beschikking die zou toelaten een referentiebasis op te maken die haar eigen belangen maximaliseert. **Het ART wenst echter wel te benadrukken dat het momenteel over geen enkel element beschikt** die op een dergelijke constructie zou kunnen wijzen. Los daarvan kan het risico niet miskend worden. Dit risico ondergraaft potentieel de neutraliteit van Infrabel in haar rol als inrichter en kan het vertrouwen van de spoorsector in het voorgestelde systeem van prestatieregeling aantasten. Dergelijke kennis op het ogenblik van het

opstellen van het systeem is daarom niet wenselijk en potentieel in strijd met het non-discriminatieprincipe uit artikel 48 van de Spoorcodex.

Advies: Om de neutraliteit van Infrabel als inrichter van de prestatieregeling te garanderen is het volgens het ART aan te raden om de referentiebasis te conceptualiseren op basis van data die, op het ogenblik van de introductie van het systeem, nog niet gekend zijn. Een geleidelijke groei van de referentiebasis over de jaren zou als (tussen)oplossing in overweging genomen kunnen worden.

3.2.2. Maximale afwijking t.o.v. de prestatiedrempel – algemeen principe individuele benadering

In het systeem 2023 werden drempels voor de afwijking van het objectief door Infrabel per segment vastgelegd. Deze bedragen momenteel⁹:

- Reizigers openbare dienst (ROD): 30%
- Reizigers commerciële dienst (RC): 50%
- Goederen (G): 60%

Uit de evaluatie van de prestatieregeling 2023 stelden zowel Infrabel als het ART¹⁰ vast dat de afwijking ten opzichte van het objectief tussen de partijen heel sterk verschillend was, zelfs binnen eenzelfde segment. Hierdoor vielen de resultaten van bepaalde partijen bijna nooit binnen de vastgelegde prestatiedrempels en verdween elke vorm van nuance. Deze partijen behaalden ofwel hun volle malus ofwel niets. Vaak waren de resultaten ook gelinkt aan de grootte van de SO, wat potentieel discriminatoir zou kunnen zijn (omdat niet kon aangetoond worden dat ze effectief te wijten waren aan werkelijke prestaties).

In het nieuwe systeem wordt voorzien dat de prestatiedrempel overeenkomt met de slechtste prestatie van de individuele partij over de referentieperiode van vijf jaar. Dit houdt in dat de drempel in absolute waarde niet enkel verschillend zal zijn tussen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming binnen hun bilaterale relatie, maar ook tussen de spoorwegondernemingen binnen eenzelfde segment.

Door het invoeren van een formule, meer bepaald grootste afwijking van slechtste resultaat, verdwijnt het aselechte karakter van de vroegere afwijkingen t.o.v. de prestatiedrempels en wordt tot een eerlijkere individuele benadering van de partijen gekomen.

Het voorgestelde systeem van prestatieregeling zorgt, door zijn individuele benadering, ervoor dat nuance gebracht wordt. Partijen met grote afwijkingen komen niet langer direct in de maximale malus terecht. Het systeem wordt doeltreffender voor de partijen die met grote jaarlijkse afwijkingen geconfronteerd worden, maar blijft ook fair voor de andere partijen.

Advies: Doordat met een formule gewerkt wordt, verdwijnt het aselechte karakter van de gekozen afwijkingen t.o.v. de prestatiedrempel. De individuele benadering zorgt ervoor dat het systeem werkbaar wordt voor partijen met sterk variërende resultaten. Het ART staat om die reden positief tegenover deze benadering.

⁹ Bijlage B5 Netverklaring 2025

¹⁰ Binnen de verschillende werkvergaderingen. Zie onder meer vergadering 3 maart 2025 (samengevat in mail Infrabel d.d. 11 maart 2023)

3.2.3. Maximale afwijking t.o.v. de prestatiedrempel – werkzaamheid

De huidige prestatiedrempel wordt berekend op basis van het slechtste gepresteerde jaar van de vijf.

Het systeem is hierdoor gevoelig voor jaarlijkse uitschieters: één heel slecht gepresteerd jaar kan de tunnel voor een lange periode aanzienlijk verruimen, waardoor het voor een partij de daaropvolgende jaren heel makkelijk wordt om binnen de grenzen te blijven. Hierdoor kan het systeem zijn aanmoedigend karakter (cf. incentive) deels verliezen.

Om die reden dient overwogen om het de prestatiedrempel minder gevoelig te maken voor extremen. Mogelijke oplossingen kunnen gevonden worden in:

- Het gemiddelde van de twee jaren met de grootste afwijking hetzij positief hetzij negatief, te nemen. Hierdoor worden mogelijke (extreme) uitersten al afgevlakt.
- Het jaar te nemen met de op één na grootste afwijking: positief of negatief.

Advies: Het ART is van mening dat de maximale afwijking t.o.v. de drempel gevoelig is voor extreme (negatieve) uitschieters. Deze kunnen ervoor zorgen dat het systeem minder werkzaam wordt. Om die reden wordt geadviseerd om de berekening van de “afwijking t.o.v. de prestatiedrempel” te herzien.

3.3. Periode voor meting en aftopping prestaties

3.3.1. Berekening malus op maandbasis

In de nieuwe prestatieregeling wordt een maandelijks afrekening voorzien. Hierbij wordt de maandelijks prestatie op het einde van die maand afgezet tegenover het objectief en de prestatiedrempel.

Een dergelijke werkwijze kan aanmoedigend werken voor de partijen. In tegenstelling tot de prestatieregeling 2023 waarbij het finale resultaat pas bekomen werd op het einde van het jaar, zien de partijen in het nieuwe systeem immers onmiddellijk de geldelijke impact van hun prestatie.

Deze benadering heeft ook als voordeel dat een korte periode met enkele zwaardere incidenten niet het volledig jaar impacteert, maar zich beperkt tot één maand. In de prestatieregeling 2023 was het immers mogelijk dat een partij in de loop van het jaar al zoveel minuten vertraging had veroorzaakt dat er, vanuit het mechanisme zelf, geen enkele financiële incentive meer kwam. De maandelijks afrekening zorgt ervoor dat het systeem iedere maand wordt gereset waardoor voor de partijen een hoge incentive behouden blijft.

Advies: Het ART is van mening dat het gebruik van de maandgemiddelden om de prestaties te bepalen het aanmoedigend karakter (incentive) van het systeem verhoogt.

3.3.2. Berekening objectief en referentieperiode op basis van jaargemiddeldes

Zowel het objectief (de prestatiedrempel) als de maximale afwijking t.o.v. dit objectief zal bepaald worden op basis van jaargemiddeldes (in het ene geval de mediaan van de jaargemiddeldes over 5 jaar; in het andere geval de grootste afwijking in de jaargemiddeldes van de laatste vijf jaar).

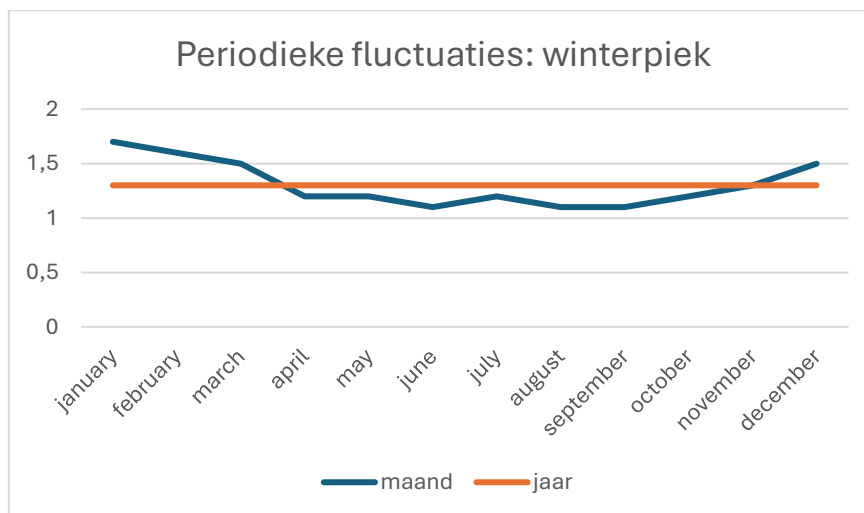
Specifiek wordt in beide gevallen het gemiddelde genomen van het aantal minuten vertraging per treinkilometer (*100) over een volledig jaar.

De prestaties zelf daarentegen worden in deze nieuwe prestatieregeling gemeten op basis van het maandgemiddelde. Concreet wordt voor een partij zijn resultaat bepaald op basis van het aantal minuten vertraging per treinkilometer gemeten over een maand (*100).

De prestaties van de partijen worden dus bepaald op basis van het maandgemiddelde, terwijl de parameters waartegen ze afgezet worden gebaseerd zijn op jaargemiddeldes.

Een dergelijk systeem kan werkzaam zijn indien er een homogene verdeling over de maanden is van het gemiddeld aantal minuten vertraging. Dit houdt in dat er geen of nauwelijks periodieke fluctuaties in het vertragingniveau mogen zijn. Periodieke fluctuaties kunnen bijvoorbeeld gerelateerd zijn aan meteorologische omstandigheden (zoals vallende bladeren in de herfst, grotere belasting van materieel door winterse omstandigheden, ...). Deze hebben tot gevolg dat in bepaalde periodes van het jaar systematisch de prestaties op maandniveau hoger of lager zullen liggen dan het jaargemiddelde. Doordat voor het objectief en de prestatiedrempel gewerkt wordt met een jaargemiddelde worden bij deze eventuele fluctuaties uitgevlakt.

In onderstaande grafiek wordt een fictief voorbeeld gegeven van een periodieke fluctuatie ten gevolge klimatologische omstandigheden (waarbij andere parameters buiten beschouwing gelaten worden). Het objectief, dat wordt weergegeven door het jaargemiddelde, is neutraal voor dergelijke fluctuaties: deze is dezelfde voor volledige jaar (1,4 min/trkm). De prestaties daarentegen zijn wel gevoelig voor fluctuaties. Hierdoor ontstaan periodes waarbij het (veel) makkelijker is voor de partijen om hun doelstelling te bereiken en periodes waarbij het (veel) moeilijker is.



In het voorbeeld wordt, rekening houdend met de winterpik, voor januari het normale maandgemiddelde voor de vertragingen op 1,7 min/trkm geplaatst. Dit terwijl het jaargemiddelde (mediaan) op 1,4 min/trkm ligt. Voor een partij die een dergelijk periodieke piek heeft, zal het aldus moeilijker zijn om in januari aan het objectief te voldoen. Een omgekeerde vaststelling geldt dan weer voor de zomermaanden, waar het relatief makkelijk zal zijn.

Partijen die scherpe periodieke schommelingen in de vertragingen kennen, kunnen hierdoor geconfronteerd worden met een ondoelmatig systeem. Ze worden geconfronteerd met periodes waarbij ze héél moeilijk hun objectief kunnen halen en periodes waarbij dit héél makkelijk zou kunnen zijn. In bepaalde periodes zullen zij bijgevolg een verhoogde kans hebben om een malus

te moeten betalen, terwijl dit in andere maanden niet gecompenseerd wordt (aangezien een bonus in deze zin niet bestaat).

Om die reden is het aangewezen dat Infrabel een impactanalyse maakt van de periodieke pieken van de partijen. Als daaruit blijkt dat deze een relevante impact hebben op het systeem, dient deze aangepast te worden. Mogelijke oplossingen zouden in dat geval zijn:

- Het objectief en de afwijking eveneens op maandbasis vast te leggen. Hierbij wordt het resultaat van januari van jaar n , vergeleken met de maanden januari ($n-5$, ..., $n-1$);
- Het objectief, de afwijking t.o.v. de prestatiedrempel en de prestatie op tweemaandelijks niveau te berekenen. Doordat dit een langere periode betreft kunnen stabielere cijfers bekomen worden. Hierbij wordt het resultaat van januari en februari van het jaar n , vergeleken met de maanden januari en februari ($n-5$, ..., $n-1$).

Advies: Het ART raadt Infrabel aan om te onderzoeken wat de impact is of zou kunnen zijn van de periodieke pieken: deze kunnen immers in bepaalde gevallen het systeem ondoelmatig maken. Afhankelijk van het onderzoek kan overwogen worden of remedies nodig zouden zijn.

3.4. Overgangsperiode voor nieuwe toetreders

3.4.1. De invoering van een overgangssysteem

In voorliggende prestatieregeling wordt de referentieperiode voor alle partijen op vijf jaar gezet. Om te vermijden dat nieuwe spoorondernemingen 5 jaar dienen te wachten om toe te treden tot het systeem wordt een overgangsregeling voorzien.

Voor een nieuwe SO start de referentieperiode in de maand van haar eerste rit. (Voorbeeld in mei jaar n). Na exact 1 jaar wordt op die manier een referentieperiode bekomen van 1 jaar (mei jaar n tot april jaar $n+1$). Het objectief en de prestatiebasis worden op basis van de mediaan en de grootste positieve afwijking van die 12 maanden bepaald. De prestatieregeling start voor de nieuwe toetreders exact na één jaar (mei $n+1$). De eerste toepassingsperiode loopt vervolgens tot december van het jaar $n+1$.

Nadien schakelt de prestatiebasis over naar de periode van een jaar op kalenderjaarbasis zijnde van januari tot december. De referentieperiode blijft in dit geval overeenstemmen met het aantal gereden maanden. In het voorbeeld met de periode mei jaar n tot december jaar $n+1$ voor de prestaties van jaar $n+2$.

Advies: Het ART ondersteunt dat de referentieperiode onmiddellijk start voor nieuwe spoorondernemingen, hierdoor kunnen deze snel toetreden tot de prestatieregeling.

3.4.2. De referentieperiode in het overgangssysteem

Bij de instapperiode wordt de referentieperiode telkens met 12 maanden uitgebreid tot een volledige referentieperiode van 5 jaar bekomen wordt. Vanaf dan wordt in het “normale systeem” gestapt.

Voorbeeld SO die instapt in mei jaar n

- Eerste referentieperiode (mei n tot april $n+1$) (12 maanden)

- Tweede referentieperiode (mei n tot december n+1) (20 maanden)
- Derde referentieperiode (mei n tot december n+2) (32 maanden)
- Vierde referentieperiode (mei n tot december n+3) (44 maanden)
- Vijfde referentieperiode (mei n tot december n+4) (56 maanden)

Het aantal maanden vormt daarbij de basis die gehanteerd wordt om het objectief en de maximale positieve afwijking te bepalen. Het aantal opgenomen maanden wordt daarbij steeds groter tijdens de instapperiode, tot de vereiste 5 jaar referentieperiode bereikt worden. Op dat ogenblik wordt overgeschakeld naar het algemene systeem.

Voor het bepalen van het objectief (prestatiedrempel), zijnde de mediaan, zorgt het uitbreiden van het aantal vergelijkingspunten (cf. maanden) mogelijk tot een realistischere weergave. Meer gegevens worden in beschouwing genomen wat tot een correctere inschatting kan leiden.

In het “normale systeem” wordt voor het bepalen van de afwijking van de prestatiedrempel de vergelijking tussen 5 jaren genomen: hierbij wordt dus het slechtste resultaat van de laatste 5 jaar vergeleken met de mediaan van die 5 jaar. Doordat deze elementen jaargemiddelden betreffen zijn hieruit de extremen binnen het jaar zelf al weg gefilterd. Een heel slechte maand wordt hierbij (deels) gecorrigeerd door de andere maanden.

De maximale positieve deviatie voor de instapperiode wordt over veel meer elementen berekend. Deze data betreffen ruwe maandgegevens, terwijl er geen enkele correctie is op deze elementen. Dit houdt in dat de maximale slechtste afwijking gevoelig kan zijn voor periodieke pieken. Een heel slechte maand januari door bv. winterse omstandigheden kan hierdoor de prestatiedrempel worden.

Doordat het aantal vergelijkingspunten (cf. maanden) jaarlijks groeit tijdens het verloop van de instapperiode, neemt statistisch gezien de kans op uitschieters ook toe. Hierdoor is het waarschijnlijker dat de maximale afwijking waarbinnen de partijen hun malus zich situeert toeneemt, waardoor ook de incentive afneemt.

Deze werkwijze maakt dat nieuwe toetreders na verloop van tijd potentieel minder incentive hebben, doordat hun kans op een grotere deviatie ook potentieel groter wordt (zeker doordat niet met gemiddeldes, maar met mediaan wordt gewerkt).

Een mogelijke oplossing kan erin bestaan om de periode op te splitsen in gelijke delen en deze telkens te verruimen. Voor het eerste jaar bestaat de periode bv. uit 3 maanden, waarvan het gemiddelde zou genomen worden (cf. januari tot maart; april tot juni; juli tot september; oktober tot december)¹¹. In het tweede jaar zou de periode dan uit 6 maanden kunnen bestaan, enz. Uiteraard is het hierbij wel belangrijk dat er geen effect bestaat van seizoen fluctuaties.

Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat deze methode ook gewijzigd zou moeten worden als er gewerkt zou worden met maandgemiddeldes in plaats van jaargemiddeldes (zie paragraaf 3.3.2.).

Advies: De manier waarop de referentiebasis in het voorgestelde overgangssysteem jaarlijks wordt uitgebreid, kan ervoor zorgen dat de incentive van de partijen na verloop van tijd afneemt. Het feit dat gewerkt wordt met de ruwe maanddata, zonder nuancering, maakt het systeem héél gevoelig voor uitschieters. Het lijkt aangewezen om het voorliggende

¹¹ Waarbij de mediaan hier bestaat uit het gemiddelde van twee periodes.

overgangssysteem te herzien, deze is immers – zeker op het einde van zijn termijn – potentieel niet meer doeltreffend.

3.5. Algemene principes van de prestatieregeling

Conform artikel 23 van de Spoorcodex moet Infrabel een prestatieregeling hebben die tarifieringssystemen voor het gebruik van de infrastructuur toepast om de spoorwegonderneming en de spoorweginfrastructuurbeheerder ertoe aan te zetten om tekortkomingen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van het spoorwegnetwerk te verbeteren.

Het ART is van mening dat hiervoor voldaan moet worden aan drie principes: **transparantie**, **stabieliteit** en **financiële stimulans**. Transparantie en stabiliteit zijn voorwaarden voor een goed functionerend systeem, terwijl de financiële stimulans (incentive) het mechanisme is dat de partijen aanzet tot beter gedrag.

In de eerste plaats moet het systeem dus voldoende **transparant** zijn. Dit wil zeggen dat het voor alle partijen duidelijk moet zijn hoe de prestatieregeling en zijn parameters in elkaar zitten (cf. heldere en openbare regels), inclusief welke doelstellingen moeten gerealiseerd worden, hoe deze gerealiseerd kunnen worden en wat de (financiële) impact is van hun prestaties. De toepassing van de prestatieregeling moet controleerbaar zijn. Dit wil onder meer zeggen dat alle betrokken partijen toegang moeten hebben tot de relevante gegevens en informatie, zodat zij controles kunnen uitvoeren.

In de tweede plaats moet het systeem ook **stabiel** zijn, wat verwijst naar het voorspelbare, consistente en duurzame karakter van de regeling over langere tijd. Zo mogen de regels en methodes niet voortdurend veranderen, zodat alle betrokken partijen weten waar ze aan toe zijn. Ook de financiële stimulansen moeten daarbij voorspelbaar blijven over meerdere jaren. Een stabiel systeem zorgt ervoor dat de evaluatie van de prestaties eenvoudiger is (met een consistente vergelijking over de jaren heen). Zeer belangrijk is ook dat de prestatieregeling lang genoeg geldt om effectief gedragsverandering te stimuleren. Plotse of onvoorziene wijzigingen kunnen de planning of investeringen van partijen verstoren. Gedragsveranderingen of investeringen vergen immers tijd. Als de regeling te vaak wijzigt, verdwijnt de stimulans. Tot slot bestaat er zonder stabiliteit ook onzekerheid, wat tot ongelijkheid kan leiden, waarbij bepaalde partijen – en met name de inrichter zelf – voordeel kunnen halen uit wijzigingen. Stabiliteit voorkomt dat de marktwerking verstoord raakt of partijen ongelijk behandeld worden.

In de laatste plaats dienen er **financiële stimulansen** te bestaan, die zorgen dat partijen hun interne processen verbeteren, wat (op lange termijn) leidt tot betere prestaties. Daarbij is een incentive pas effectief als de bedragen groot genoeg zijn om gedrag te beïnvloeden, maar ook als de oorzaaktoewijzing eerlijk en objectief gebeurt en er geen prikkels ontstaan tot manipulatie.

Hiervoor wordt ook verwezen naar een vroeger advies¹² waarin het incentiverend aspect van de prestatieregeling reeds behandeld werd. Daarin werd gesteld dat het systeem pas effectief en doeltreffend is (conform artikel 23 van de Spoorcodex) bij een bepaalde financiële incentive.

¹² Advies A-2022-02-S betreffende de aanpassingen prestatieregeling 2023

Omwille van de aanpassingen aan het systeem en de daling van de infraheffing is de maximale malus echter steeds verder gedaald¹³.

Door het huidige voorstel zal deze incentive potentieel nog meer dalen. De aftoppingen op maandbasis zorgen er namelijk voor dat het nog moeilijker is om de totale malus te moeten betalen. Daarvoor moet een SO of de IB nu al elke maand slecht(er) presteren.

Advies: Het ART raadt Infrabel aan erover te waken dat de prestatieregeling voldoet aan de principes van transparantie en stabiliteit én een financieel stimulerend karakter heeft.

Brussel, 2 oktober 2025,

Voor het Agentschap voor Regulering van Transport

Serge DRUGMAND

Voorzitter

Marc Hinoul

Directeur

¹³ In 2011 was de totale incentive van de prestatieregeling 12 miljoen euro. In 2020 was deze al verder gedaald naar 6 miljoen euro, terwijl deze in 2023 door de verlaging van de infraheffing nog verder daalde tot 3,3 miljoen euro.