

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.2.2008
COM(2008) 54 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Beheersovereenkomsten betreffende de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur

{SEC(2008)131}
{SEC(2008)132}
{SEC(2008)133}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Beheersovereenkomsten betreffende de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur

1. ALGEMENE CONTEXT

1.1. Financiering van spoorweginfrastructuur

De ontwikkeling en optimalisering van de vervoersinfrastructuur en een degelijke bewaking van de kwaliteit, betrouwbaarheid, flexibiliteit en klantgerichtheid van de infrastructuur staan centraal in het vervoersbeleid van de Gemeenschap. Hiertoe moeten de juiste financieringsbronnen worden aangesproken. Zes jaar na de goedkeuring van het spoorweginfrastructuurpakket¹, blijven een duurzame financiering van bestaande spoorweginfrastructuur, de kwaliteit van de infrastructuurdiensten en de prestaties van de infrastructuurbeheerders problematisch. Dit is één van de conclusies van de uitvoerige raadpleging van de betrokken actoren die tussen mei 2006 en september 2007 heeft plaatsgevonden².

In deze mededeling wordt toegelicht welke maatregelen de lidstaten en de infrastructuurbeheerders moeten nemen om een financieel evenwicht te verzoenen met een passend dienstverleningsniveau op het gebied van infrastructuurbeheer. De Commissie pleit voor een consequente en volledige tenuitvoerlegging van deze maatregelen in de hele Europese Unie, maar onderzoekt of er behoefte is aan bindende wetgeving om te waarborgen dat de markt voor infrastructuurdiensten in de EU volledig spoort met de verantwoordelijkheid van de lidstaten inzake de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur.

1.2. Het strategisch referentiekader voor de ontwikkeling van spoorweginfrastructuur

De beschikbaarheid van spoorweginfrastructuur is essentieel voor een concurrerende spoorwegmarkt. Bij de ontwikkeling van infrastructuur zijn twee belangrijke spelers betrokken: de lidstaten, meestal de overheid die eigenaar is van de infrastructuur, en de infrastructuurbeheerders. Overeenkomstig hun in de spoorwegwetgeving vastgestelde bevoegdheden zijn zij verantwoordelijk voor beslissingen inzake de omvang en de aard van de infrastructuurinvesteringen en voor de daartoe vereiste financiële middelen.

Een eerste vereiste is een samenhangend strategisch beleidskader op het gebied van vervoer. In het licht van de toekomstige behoeften van de gebruikers dient de overheid voor alle vervoersmodaliteiten de langetermijnbehoeften inzake infrastructuur vast te stellen. De nodige parameters moeten worden ontwikkeld om de gewenste omvang en de kwaliteit van het spoorwegnet te bepalen. Lijnen waarop redelijkerwijs geen vraag kan worden verwacht,

¹ De Richtlijnen 2001/12/EG, 2001/13/EG en 2001/14/EG zijn algemeen bekend als het 'infrastructuurpakket'.

² In mei 2006 werd een workshop met de actoren georganiseerd, er vonden twee raadplegingen plaats in het kader van studies waarmee de Commissie in 2006 en 2007 is gestart en is een publieke raadpleging gehouden, die in september 2007 is afgesloten.

kunnen worden gesloten, terwijl op andere routes de capaciteit moet worden verhoogd om in te spelen op een toename van de vraag³.

1.3. De omvang van publieke investeringen

In 2006 investeerden de EU-lidstaten in totaal 13,9 miljard euro in het onderhoud⁴ en de aanleg van nieuwe spoorinfrastructuur, middelen via publiek-private samenwerking niet meegerekend (zie bijlagen 1 en 2). Wanneer bij dat bedrag de inkomsten uit gebruiksheffingen worden opgeteld, bedragen de kosten voor spoorwegonderhoud ongeveer 35 miljard euro/jaar. De inkomsten uit gebruiksheffingen dekken slechts 30% tot 50% van de kosten, met uitschieters van 10% tot 100%.

De belangrijkste bijdrage van de EU is de medefinanciering van vervoersinfrastructuur via de TEN-begroting en delen van de cohesie- en structuurfondsen. Deze middelen zijn bestemd voor de bouw en opwaardering van de infrastructuur op het trans-Europese spoorwegnet, slechts een klein deel van het spoornet.

In de communautaire regelgeving wordt de infrastructuurheffing in de regel bepaald door de kostprijs voor de exploitatie van een extra treinrit; slechts bij uitzondering en onder bepaalde voorwaarden kan de volledige kostprijs worden doorberekend⁵. Vaak wordt het financieel evenwicht van de infrastructuurbeheerders in de eerste plaats gewaarborgd door de lidstaten. De infrastructuurbeheerders financieren het grootste deel van de uitgaven voor onderhoud uit overheidsinkomsten. Deze overdrachten van middelen roepen vragen op met betrekking tot de verhouding tussen de overheid en de infrastructuurbeheerders.

2. TENUITVOERLEGGING

2.1. Het regelgevingskader in de Europese Unie

Op grond van de EU-regelgeving moeten maatregelen worden genomen om de infrastructuurkosten en bijgevolg ook de heffingen te drukken. De kosten zijn teruggeschroefd zonder afbreuk te doen aan de veiligheid en tegelijk is de kwaliteit van het infrastructuraanbod verbeterd. De Gemeenschap heeft gedetailleerde voorschriften opgesteld inzake veiligheidsbeheer en de rapportering van ongevalsgegevens, maar er bestaan op communautair niveau nog geen verplichtingen inzake de monitoring van de infrastructuurdiensten.

De lidstaten kunnen aan deze verplichting voldoen door wetgevende maatregelen te nemen en/of beheersovereenkomsten te sluiten⁶. Dergelijke overeenkomsten worden gesloten voor een periode van ten minste drie jaar, d.w.z. langer dan de traditionele jaarbegrotingen. De contractuele bepalingen en de structuur van de betalingen moeten vooraf voor de hele looptijd van de overeenkomst worden vastgesteld.

³ Zo past de Nederlandse regering haar jaarlijkse spoorinfrastructuurbeheersplan aan op basis van een nationaal mobiliteitsplan voor een periode van tien jaar voor alle vervoersmodaliteiten.

⁴ Met inbegrip van de vernieuwing en modernisering van de spoorweginfrastructuur.

⁵ Richtlijn 2001/14/EG, artikel 7 en 8.

⁶ Richtlijn 2001/14/EG, artikel 6, leden 2, 3 en 4.

In bepaalde Europese landen hebben infrastructuurbeheerders nuttige ervaring opgedaan met de toepassing van beheersovereenkomsten. De Commissie wenst deze werkwijze verder aan te moedigen als bestaande beste praktijk. Zij heeft de lidstaten daarom opgeroepen ook in de toekomst met hun infrastructuurbeheerder een overeenkomst te sluiten voor de financiering van het onderhoud en de modernisering van het spoorwegnet. Dit is eveneens het geschikte kader voor een prestatiegerelateerde regeling⁷.

2.2. Overige wettelijke voorschriften

Naast de voormelde regels, die rechtstreeks van toepassing zijn op beheersovereenkomsten, kunnen een aantal bepalingen van de spoorwegrichtlijnen van de EU ondersteuning bieden bij de tenuitvoerlegging:

- De lidstaten dienen de nodige maatregelen te nemen voor de ontwikkeling van de nationale spoorweginfrastructuur⁸. Zij kunnen de beheerder van de infrastructuur financiële middelen verstrekken die voldoende zijn in verhouding tot de taken, de omvang en de financiële behoeften, met name om nieuwe investeringen te dekken.⁹ De infrastructuurbeheerder dient een bedrijfsplan op te stellen zodat een financieel evenwicht wordt gewaarborgd en in de middelen voor de verwezenlijking van de doelstellingen wordt voorzien¹⁰.
- De lidstaten dienen erop toe te zien dat de uitgaven en inkomsten van de infrastructuurbeheerder over een redelijke periode in evenwicht zijn. Dit heeft betrekking op alle activiteiten, ook op activiteiten die geen rechtstreeks verband houden met het onderhoud.

Voorts zijn er specifieke voorschriften met betrekking tot de transparantie en verenigbaarheid met de wetgeving van de toekenning van overheidsmiddelen, rekening houdend met de vereisten inzake de beheersautonomie van de infrastructuurbeheerder en de economische aard van zijn activiteiten:

- Op grond van de communautaire wetgeving mogen geen overheidsmiddelen worden overgedragen van infrastructuurbeheerders naar spoorwegondernemingen.
- De winst- en verliesrekeningen van de infrastructuurbeheerder moeten afzonderlijk worden bijgehouden en gepubliceerd.
- Infrastructuurbeheerders in de EU dienen een prestatieregeling op te nemen in hun prijsbepaling voor het gebruik van de infrastructuur.
- Ten slotte moeten de regels inzake staatssteun worden nageleefd¹¹.

⁷ Zie de mededeling van de Commissie COM(2006) 189 definitief van 3 mei 2006 over de tenuitvoerlegging van het eerste spoorwegpakket, conclusies, blz. 10.

⁸ Zie artikel 7, lid 1, van Richtlijn 91/440/EEG.

⁹ Zie artikel 7, lid 3, van Richtlijn 91/440/EEG.

¹⁰ Zie artikel 7, lid 4, van Richtlijn 91/440/EEG.

¹¹ De Commissie onderzoekt of er specifieke richtsnoeren inzake staatssteun voor de spoorwegsector moeten worden opgesteld. Hierbij zou onder meer de financiering van de infrastructuur aan bod komen.

2.3. De huidige toepassing van beheersovereenkomsten

Het gebruik van beheersovereenkomsten verschilt sterk van de ene lidstaat tot de andere (zie bijlage 4). De helft van de lidstaten heeft geen beheersovereenkomst gesloten en is dat evenmin van plan. Terwijl bepaalde lidstaten geen financiële middelen uittrekken voor het onderhoud van spoorweginfrastructuur, onderhandelen andere landen over de sluiting van een eerste overeenkomst en wordt elders gewerkt aan de verlenging van het contract voor een nieuwe meerjarenperiode. Tegelijk zijn steeds meer lidstaten, na de tenuitvoerlegging van het eerste spoorwegpakket, voornemens een beheersovereenkomst te sluiten.

In Oostenrijk, België, Bulgarije, Estland, Frankrijk, Ierland, Italië, Letland, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk is een beheersovereenkomst gesloten tussen de infrastructuurbeheerders en de overheid. In landen zoals het VK worden de overeenkomsten vernieuwd. In Duitsland wordt de eerste beheersovereenkomst voorbereid. In Oostenrijk, Bulgarije, Hongarije, Ierland, Nederland, Slowakije en het VK is de vergoeding voor de aangeboden infrastructuur afhankelijk van een aantal kwaliteitscriteria¹².

3. STERK UITEENLOPENDE VORMEN VAN FINANCIERING VAN HET ONDERHOUD

Het concurrentievermogen van de spoorwegsector is sterk afhankelijk van de beschikbaarheid en de kwaliteit van de infrastructuur. Om te kunnen concurreren met andere vervoerswijzen wensen spoorwegondernemingen over een bepaalde infrastructuurkwaliteit te kunnen beschikken. Hiervoor worden echter niet altijd voldoende aandacht en middelen uitgetrokken.

Bijna een derde van de infrastructuurbeheerders verklaart niet over voldoende financiële middelen te beschikken om het netwerk in stand te houden¹³. De bedragen die de lidstaten¹⁴ besteden aan het onderhoud van een km spoor lopen sterk uiteen, soms met een factor 30. Hoewel ze aanzienlijke netwerken beheren, genoten de infrastructuurbeheerders in een aantal lidstaten tussen 2003 en 2006 geen overheidssteun. De lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden, bestedden in dat jaar 280 miljoen euro aan de ontwikkeling van spoorweginfrastructuur, tegenover een bedrag van meer dan 13 miljard euro in de EU15 (zie bijlage 1).

Deze discrepantie wijst erop dat een aantal spoornetten met een toenemende onderhoudsachterstand kampen terwijl de infrastructuurbeheerder niet over voldoende middelen beschikt om die weg te werken.

De cijfers hierna bieden ter illustratie een overzicht van de ontwikkeling van het eigen vermogen en de schulden van de Europese spoorwegondernemingen (zowel exploitanten als infrastructuurbeheerders) tussen 1995 en 2004. Terwijl het eigen vermogen aanzienlijk is gedaald, zijn de schulden toegenomen. Niet alleen het onderhoud van de infrastructuur maar ook andere factoren, zoals het ontbreken van compensaties voor

¹² Bron: Gemeenschap van Europese spoorwegen en infrastructuurbeheerders, CER, 2006. In Zwitserland, waar de vergoeding afhankelijk is van de kwaliteit van de infrastructuur, wordt de beheersovereenkomst verlengd.

¹³ Uit een studie 'Guidelines for sustainable partnerships in railway maintenance' die in 2006 is uitgevoerd door Ecorys, is gebleken dat 31% niet over de nodige budgetten beschikt. De jaarlijkse verliezen van de infrastructuurbeheerder die over onvoldoende middelen beschikken variëren van 10% tot 89% van de totale kosten.

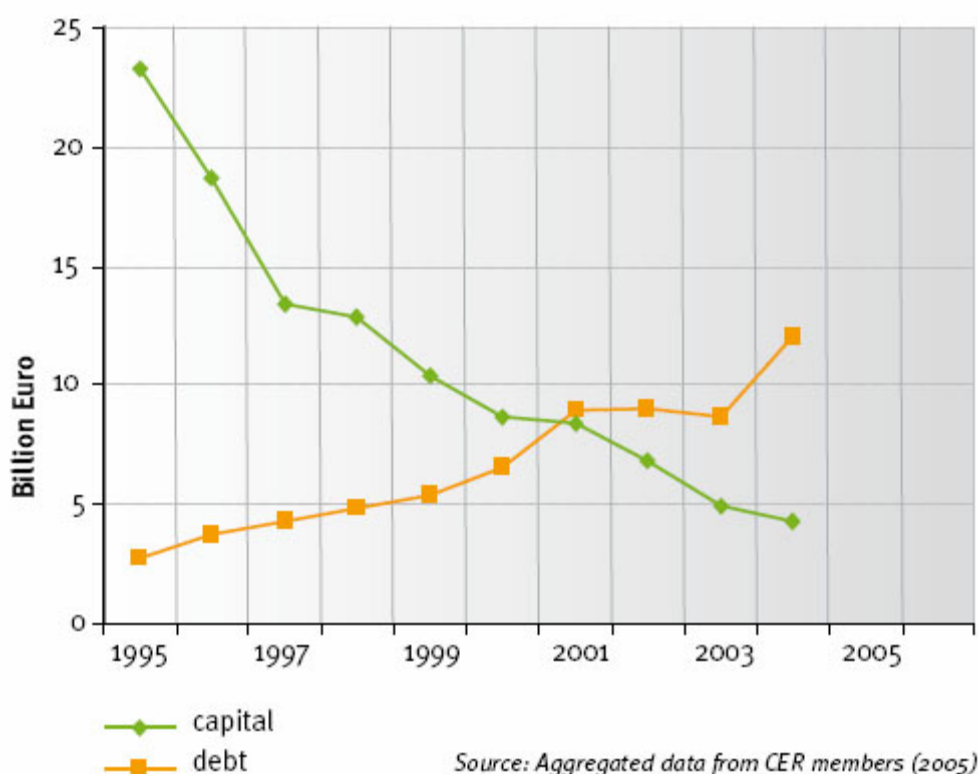
¹⁴ Zie de tabel in bijlage 2.

openbaredienstverplichtingen, spelen een rol. In beide gevallen leidt dit echter tot een gebrek aan financiële stabiliteit.

De onderhoudsuitgaven per km spoor varieerden in 2006 tussen slechts 220 euro in Slowakije en 16 000 euro in Polen tot 160 000 euro in Duitsland en 360 000 euro in het Verenigd Koninkrijk¹⁵. Deze grote discrepantie kan er, naast het verschillende kostenpeil, op wijzen dat de onderhoudswerkzaamheden niet altijd van duurzame aard zijn, terwijl er bij een aantal Europese infrastructuurbeheerders nog ruimte is om de kosten te drukken.

De spoorwegsector is erin geslaagd haar veiligheidsprestaties nog te verbeteren ten opzichte van een reeds behoorlijke uitgangspositie. Dit is evenwel niet het geval voor de infrastructuurkwaliteit. Wanneer de inkomsten niet volstaan om een uitgebreid, vaak te omvangrijk, net te onderhouden, gaat de infrastructuurkwaliteit erop achteruit. Zonder de vaststelling en publicatie van (gemeenschappelijke) prestatie-indicatoren, is een daling van de infrastructuurkwaliteit moeilijk te achterhalen. De reële omvang van het probleem wordt slechts na lange tijd, wanneer de lijnsnelheid om veiligheidsredenen moet worden verlaagd, zichtbaar.

De casestudie in bijlage 6 illustreert hoe de kwaliteit van de vervoersdienst daalt als gevolg van een ontoereikend onderhoud van de infrastructuur en klanten vervolgens het spoor de rug toekeren. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel waarbij infrastructuurbeheerders inkomsten derven die niet meer kunnen worden geïnvesteerd in onderhoud. Vergelijkbare problemen kunnen ontstaan wanneer openbaredienstverplichtingen in het spoorvervoer onvoldoende worden gecompenseerd.



¹⁵ Zie bijlage 2 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

4. DE ROL VAN BEHEERSOVEREENKOMSTEN

Een beheersovereenkomst impliceert dat voor een langere periode een overeenkomst wordt gesloten met het oog op het onderhoud van de infrastructuur. Bijlage 3 biedt een overzicht van de belangrijkste elementen van beheersovereenkomsten en de potentiële voordelen die zij opleveren wanneer aan de overeenkomst een degelijke voorbereiding en goede onderhandelingen vooraf zijn gegaan.

4.1. Een langetermijnkader voor de financiering van het onderhoud

Gedurende vele jaren werd het onderhoud vooral toegespitst op de instandhouding van het bestaande netwerk op basis van technische criteria en vastgestelde vernieuwingsintervallen. De spoorweginfrastructuur moet evenwel worden afgestemd op toekomstige vervoersbehoeften zodat het verkeer en de ontvangsten van gebruikers toenemen. Beheersovereenkomsten kunnen beide partijen ertoe dwingen een langetermijnvisie en onderhoudsplannen te ontwikkelen op basis van het bedrijfsplan van de infrastructuurbeheerder en de toekomstige vraag. Tijdens de overlegvergadering met de betrokken actoren werd geconcludeerd dat beheersovereenkomsten hebben bijgedragen tot een beter evenwicht tussen de belangen van de belastingbetaler en de gebruiker, tussen de kwaliteit en het onderhoud van het net en tussen langetermijnonderhoud en vernieuwing.

4.2. Aanvulling van het heffingsysteem

In een situatie waarin de meeste infrastructuurbeheerders de totale onderhoudskosten niet kunnen doorberekenen aan hun gebruikers, kan het nodige financiële evenwicht worden bereikt dankzij de aanvullende middelen die de overheid via de beheersovereenkomst toekent. Een beheersovereenkomst mag niet strijdig zijn met de door de lidstaten vastgestelde kaderregeling voor de heffingen, die op haar beurt dient te stroken met de geldende tarifieringsvoorschriften¹⁶, en mag geen afbreuk doen aan de autonomie van de infrastructuurbeheerders om die heffingen¹⁷ vast te stellen.

4.3. Een reële kostenbeheersing mogelijk maken

Dankzij een langetermijnplanning van spooronderhoud- en vernieuwing kunnen de kosten worden gedrukt, is er minder onderhoudsuitrusting nodig, kan het personeelsbestand beter worden afgestemd op de aard en de omvang van de geplande werkzaamheden en zal er bovendien minder behoefte zijn aan onvoorziene bijstellingen van de planning. Dit geldt zowel voor werkzaamheden die in eigen beheer worden uitgevoerd als voor onderhoud via outsourcing.

Werken met jaarbegrotingen betekent dat de middelen voor het eind van het jaar moeten worden besteed, zelfs indien het efficiënter zou zijn de werkzaamheden uit te stellen en vice versa. Door over te schakelen van jaarbegrotingen op meerjarenbegrotingen kan de

¹⁶ Op grond van artikel 4 van Richtlijn 2001/14/EG stellen de lidstaten met inachtneming van de voorwaarde van beheersmatige onafhankelijkheid specifieke tarifieringsvoorschriften vast.

¹⁷ Zie als voorbeeld de casestudie met betrekking tot Engeland en Schotland in bijlage 6 bij het werkdocument van de Commissie.

infrastructuurbeheerder zijn budgetten flexibeler aanwenden en beter afstemmen op de bedrijfsbehoeften in plaats van op de rigide regels voor de besteding van overheidsmiddelen.

In de tabel hierna wordt op basis van de raadpleging van de infrastructuurbeheerders en ministers van vervoer, die in 2007 heeft plaatsgevonden, een overzicht gegeven van de potentiële kostenreductie. Op grond van de verschillende antwoorden wordt de totale potentiële kostenreductie in de landen waar nog geen beheersovereenkomsten zijn gesloten, geraamd op 580 miljoen euro, waarvan 370 miljoen euro dankzij een betere planning van de onderhoudswerkzaamheden (zie effectbeoordeling).

<i>Beheersovereenkomsten leiden tot een daling van de onderhoudskosten dankzij</i>	<i>Verwachte daling van de kosten</i>	<i>Aantal antwoorden</i>
een efficiëntere aanwending van de middelen	2 – 5%	6
meer efficiëntie bij de outsourcing van onderhoud	5-10 %	3
een doorgedreven beleid inzake personeelsbeperking	0,1- 3 %	3

Tabel: Besparingen op onderhoudskosten. Bron: EU rail infrastructure managers, PriceWaterhouseCoopers 2007

Omdat infrastructuurbeheerders de middelen die zij voor het einde van het jaar niet hebben besteed, dreigen te verliezen, vertonen de onderhoudswerkzaamheden een piek op het einde van het jaar. Wanneer de voorgaande jaren niet alle middelen werden opgebruikt, worden de overheidsbudgetten gewoonlijk verlaagd. Een concentratie van de onderhoudswerkzaamheden in die periode veroorzaakt meer vertragingen en verstoort de dienstverlening. Door over te stappen van jaarplanningen op een meerjarenprogramma wordt de totale verstoring beperkt omdat onderhoudswerkzaamheden zo kunnen worden gepland dat het treinverkeer zo weinig mogelijk wordt verstoord. Zodra overal doelmatige prestatieregelingen zijn ingesteld, zal deze strategie nog meer renderen aangezien een infrastructuurbeheerder de gebruikers zal moeten vergoeden voor elke storing die hij veroorzaakt.

Beheersovereenkomsten die enkel betrekking hebben op bepaalde onderdelen van de levenscycluskosten, bv. de kosten voor hetzij vernieuwing, hetzij onderhoud, kunnen aanleiding geven tot een stijging van de levenscycluskosten of kunnen infrastructuurbeheerders ertoe aanzetten minder onderhoud te verrichten en de vernieuwingskosten later door te schuiven naar de overheid. Uitstel van onderhoud kan leiden tot een lagere infrastructuurkwaliteit.

4.4. Benchmarking en toezicht door de overheid

Er is geen reden om bepaalde informatie, met name informatie over de onderhoudskosten, van infrastructuurbeheerders vertrouwelijk te behandelen. De infrastructuurvoorziening vormt een natuurlijk monopolie en is normaal gezien niet aan concurrentie onderhevig. Met de verplichte publicatie van financiële gegevens wordt tegemoet gekomen aan het recht op informatie over de manier waarop overheidsmiddelen worden besteed.

Een betere formulering van prestatiedoelstellingen maakt het gemakkelijker de relatieve prestaties van de infrastructuurbeheerders met elkaar te vergelijken. Hierdoor kunnen niet alleen afspraken worden gemaakt over de kosteneffectiviteit op basis van de kostengegevens van de nationale infrastructuurbeheerder zelf, maar ook op basis van zijn prestaties ten opzichte van andere infrastructuurbeheerders. Tegelijk verplichten de nationale toezichthouders de infrastructuurbeheerders ertoe informatie over slijtage van de infrastructuur bekend te maken vóór er sprake is van snelheidsbeperkingen die de prestaties van het spoorvervoer in het gedrang brengen.

4.5. Betere prestaties en kwaliteitscontrole

Beheersovereenkomsten faciliteren de overschakeling van inputspecificaties (compensaties voor specifieke uitgaven door de infrastructuurbeheerder) naar outputspecificatie (subsidies op basis van geleverde prestaties). De kwaliteitsindicatoren dienen te voldoen aan de SMART-principes¹⁸.

Tegenwoordig worden twee groepen kwaliteitscriteria gehanteerd: indicatoren met betrekking tot de kwaliteit van de treindienst, bv. snelheid en veiligheid, en indicatoren met betrekking tot de aangeboden infrastructuur. De eerste groep betekent dat wordt gemeten hoeveel vertragingen worden veroorzaakt door snelheidsbeperkingen of dat gegevens over ongevallen worden bijgehouden voor de wettelijk verplichte ongevalsstatistieken. Indicatoren betreffende de aangeboden infrastructuur zijn bijvoorbeeld de onderhoudskosten per km spoor of het percentage lijnen waarop een tijdelijke snelheidsbeperking is ingesteld. De meeste van deze gegevens worden nu reeds door de infrastructuurbeheerder verzameld en berekend om de berekening van de toegangsrechten te ondersteunen.

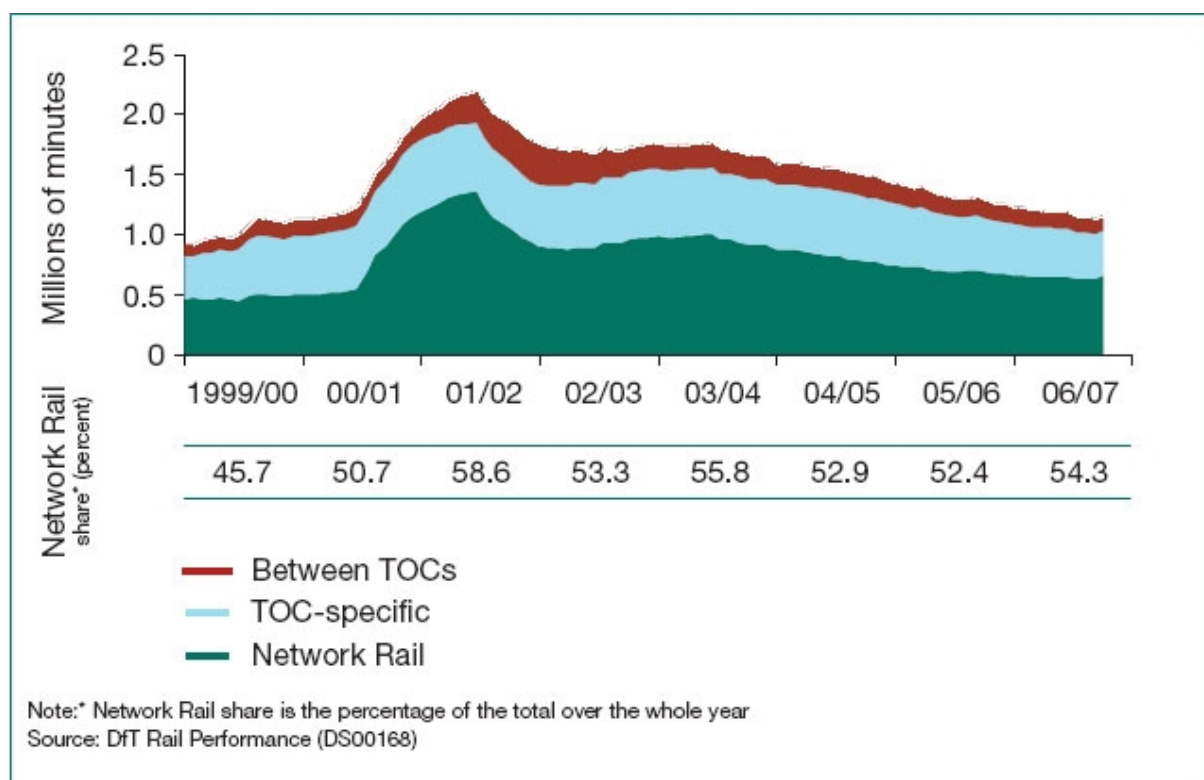
Een toename van het aantal storingen (bv. spoorstaafbreuken of -barsten) zijn voortekenen van slijtage van de infrastructuur. Wanneer de resterende levensduur van de infrastructuur naar beneden wordt bijgesteld, kan dit wijzen op gebrekkig onderhoud en een achteruitgang van het netwerk. Een andere belangrijke indicator is de beschikbaarheid van het spoor, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen voorziene en onvoorziene stremmingen. Wanneer de beschikbaarheid voor een volledig netwerk wordt bepaald, moet bij de opstelling van de statistieken voor de verschillende delen van het net rekening worden gehouden met het belang van een lijn.

Om de toestand van het net te monitoren dient een infrastructuurbeheerder in de eerste plaats een infrastructuurregister bij te houden. Deze registers zijn eveneens verplicht voor het trans-Europese spoornet¹⁹. De registers moeten de infrastructuurbeheerder informatie verschaffen over de datum waarop een bepaald stuk infrastructuur in dienst is genomen en de verwachte levensduur ervan. Dit register is derhalve een belangrijk instrument om na te gaan of er sprake is van een onderhoudsachterstand.

¹⁸ SMART: Specifiek wat de relatie van de indicator tot de doelstelling betreft, **M**eetbaar, **A**ceptabel binnen een bepaalde marktcontext en gelet op de beschikbare middelen, **R**elevant voor het bedrijfsplan van de infrastructuurbeheerder en **T**ijdgebonden, namelijk een afgesproken tijdstip waarop een criterium wordt gemeten en vergeleken.

¹⁹ Op grond van artikel 24 van Richtlijn 2001/16/EG betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem moet het infrastructuurregister jaarlijks worden gepubliceerd en geactualiseerd. De precieze kenmerken van het register zullen worden vastgesteld in een Technische specificatie inzake interoperabiliteit (TSI). Richtlijn 96/48/EG betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem bevat een gelijklopende bepaling.

In de figuur hierna wordt een overzicht gegeven van het aantal minuten vertraging in het VK dat wordt veroorzaakt door NetworkRail en de verschillende exploitanten. Sinds de invoering van beheersovereenkomsten is het aantal vertragingen die worden veroorzaakt door de infrastructuur (onderste curve) sterk gedaald.



TOC = spoorwegonderneming

Figuur: Uitsplitsing van de totale vertraging op basis van de verantwoordelijke partij

De overheid, regelgevende instanties, infrastructuurgebruikers, spoorwegondernemingen en verladers kunnen de prestaties van de verschillende infrastructuurbeheerders met elkaar vergelijken (benchmarking) en op basis daarvan doelstellingen vaststellen. Hierdoor krijgen zij bij de opstelling van hun bedrijfsplan een beter zicht op de kwaliteit van de infrastructuur die ze mogen verwachten. Gebruikers zullen het onderhoud kunnen beoordelen en monitoren in het licht van de verwachte vraag²⁰.

4.6. Afdwingbaarheid van de contractuele afspraken

Elke geloofwaardige overeenkomst voorziet in sancties wanneer een partij haar verplichtingen niet nakomt. Ten eerste moeten in de overeenkomst duidelijke en transparante procedures worden opgenomen voor de vaststelling van inbreuken op de contractuele verplichtingen, zoals onderfinanciering of niet-naleving van de financieringsregels door de overheid waardoor de infrastructuurbeheerder niet over de mogelijkheden beschikt zijn verbintenissen na te komen. Omgekeerd kan het gebeuren dat een infrastructuurbeheerder in gebreke blijft ten opzichte van een of meerdere overeengekomen prestatiecriteria. Toezicht op de naleving van het contract moet worden uitgeoefend door een onafhankelijke instantie en niet door de

²⁰ Voor meer achtergrondinformatie, zie bijlage 5 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

overheid of de infrastructuurbeheerder zelf. In de praktijk blijkt een onafhankelijke, sterke en bekwame regelgevende instantie hiertoe het best geplaatst op voorwaarde dat zij geen banden heeft met de aanbestedende overheid, over het nodige gekwalificeerd personeel en de nodige middelen beschikt en toegang heeft tot alle relevante gegevens.

Sancties kunnen de vorm aannemen van boetes, een vermindering van de prestaties naar rato van de financiële middelen, een vervanging van het management of een toewijzing van de spoorinfrastructuur aan een andere beheerder. Vooraleer sancties worden opgelegd, moeten beide partijen (en de regelgevende instantie) echter trachten een minnelijke schikking te treffen.

Sancties moeten progressief zijn en in verhouding staan tot de inbreuk. In eerste instantie kunnen de partijen, eventueel na bemiddeling door de regelgevende instantie, een consensus bereiken. Wanneer de infrastructuurbeheerder zijn contractuele verplichtingen niet nakomt, kan de overheid als aandeelhouder sancties opleggen, bv. de aanstelling van nieuwe bestuurders. Andere mogelijke sancties zijn boetes of een wijziging van de concessie, waarbij bepaalde delen van de infrastructuur aan een andere beheerder worden toegewezen.

Wanneer de overheid haar financiële verplichtingen niet volledig nakomt, zal dit normaal gezien tot een verlaging van de kwaliteitscriteria leiden of tot een inkrimping van het netwerk. Ook in dit geval moet de regelgevende instantie worden betrokken bij de bemiddeling of een aanpassing van het contract. De infrastructuurbeheerder moet kunnen bepalen welke gevolgen de verlaging van het budget zal hebben op de kwaliteit van de infrastructuur. Een model waarbij het verband tussen in- en output wordt aangetoond, kan nuttig zijn om de transparantie van dit proces te verbeteren.

5. BESTE PRAKTIJKEN INZAKE HET GEBRUIK VAN BEHEERSOVEREENKOMSTEN

In het licht van het voorgaande is er op drie niveaus behoefte aan verdere maatregelen: de lidstaten, de infrastructuurbeheerders en de regelgevende instanties.

De beste praktijk is een **beheersovereenkomst** tussen de infrastructuurbeheerder en de lidstaat waarin de in bijlage 3 opgenomen elementen en doelstellingen zijn opgenomen. Wanneer geen beheersovereenkomst wordt gesloten, moeten de lidstaten er ten minste voor zorgen dat **de infrastructuurbeheerder middelen vastlegt, zowel voor werkzaamheden in eigen beheer als in onderaanneming, voor een periode van meer dan drie jaar.**

De lidstaten en de infrastructuurbeheerders dienen erop toe te zien dat de **beheersovereenkomsten zijn afgestemd op** de nationale strategische vervoersplannen en het bedrijfsplan van de infrastructuurbeheerder. Dit geldt eveneens voor infrastructuurconcessies en raamcontracten tussen spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders.

De overheid moet elk voorstel van beheersovereenkomst vóór de ondertekening of vóór de start van nieuwe onderhandelingen daarover **voorleggen aan de betrokken actoren**. Daarna onderhandelt zij over de omvang en de kwaliteit van het netwerk.

De lidstaten moeten hun inspanningen opdrijven en de kosten en heffingen voor het aanbieden en gebruik van de infrastructuur drukken. Hiertoe moeten de lidstaten gekwantificeerde kostenreductiedoelstellingen overeenkomen voor een periode van ten minste drie jaar en erop toezien dat deze doelstellingen worden gehaald.

De infrastructuurbeheerders moeten minstens één maal per jaar **de staat van het spoor controleren** op het volledige net en nog frequenter op de hoofdlijnen van het net.

Op basis van deze metingen dienen zij indicatoren vast te stellen en te publiceren aan de hand waarvan gedurende de volledige looptijd van de beheersovereenkomst de infrastructuurkwaliteit en –prestaties jaarlijks kunnen worden beoordeeld.

Discretionaire tussenkomsten van de overheid in het beheer van de infrastructuur moeten worden beperkt tot de in het contract bepaalde gevallen, terwijl de infrastructuurbeheerder de afgesproken doelstellingen tracht te realiseren binnen een ruime **beheersautonomie**. Wanneer dat niet het geval is, moet opnieuw over het contract worden onderhandeld.

Infrastructuurbeheerders dienen in de **netwerkverklaring** melding te maken van lijnen die niet voldoende onderhoud krijgen en van de te verwachten achteruitgang van de infrastructuurkwaliteit; indien niet wordt ingegrepen, wordt de infrastructuur buiten gebruik gesteld. Deze informatie moet tijdig worden meegedeeld zodat de gebruikers in een vroeg stadium worden gewaarschuwd.

Een **onafhankelijke instantie** moet worden belast met het toezicht op de naleving van het de beheersovereenkomst en bemiddelen wanneer conflicten ontstaan tussen de partijen bij die overeenkomst. Dit betekent dat zij over het nodige personeel en de vereiste deskundigheid moet beschikken om deze aspecten te beoordelen.

Ten slotte kunnen beheersovereenkomsten een eerste stap zijn op weg naar de invoering van concurrentie bij de aanbesteding van infrastructuurdiensten. Aangezien een volledig netwerk moeilijk in één keer kan worden aanbesteed, kunnen meerdere infrastructuurbeheerders, netwerkverklaringen, heffingsystemen en toegangsregelingen bij de aanbesteding betrokken zijn. Om eventuele negatieve effecten te minimaliseren moeten erop worden toegezien dat de toegangsregels eenvoudig en niet-discriminerend zijn en stroken met de concurrentieregels.

Op dit moment onderzoekt de Commissie of zij een aantal eerdere aanbevelingen kan opnemen in haar voorstel voor de herschikking van het eerste spoorwegpakket, dat voor 2008 is gepland.