



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

**Beslissing D-2015-08-LA van 30 juli 2015 betreffende de kwaliteitsindicatoren voor de
objectieve meting van de wachttijd van het check-in proces op de luchthaven Brussel-
Nationaal.**

Inhoudsopgave

1. Voorwerp	3
2. Feiten en retroacta	3
3. Wettelijke basis en procedure	4
4. Analyse van de Dienst Regulering	5
a. Vereisten van de reglementering.....	5
b. Argumenten van Brussels Airport Company.....	6
c. Onderzoek naar praktijken inzake meting van het check-in proces.....	8
d. Alternatief voorstel Brussels Airport Company.....	9
5. Beslissing	10
6. Aanbevelingen	11
7. Beroepsmogelijkheid	11

1. Voorwerp

1. De houder van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal heeft een verzoek ingediend om de kwaliteitsindicatoren voor de objectieve meting van de wachttijd van het check-in proces op de luchthaven Brussel-Nationaal te schrappen uit de kwaliteitscharters. De Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal (hierna genoemd de Dienst Regulering) heeft, op grond van de artikel 32 van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties (hierna het Omzettingsbesluit genaamd), het verzoek onderzocht in het licht van de reglementering terzake.

2. Feiten en retroacta

2. Door middel van beslissing D-2009-01-LA van 29 april 2009 betreffende de kwaliteitscharters voor de gebruikers en de passagiers opgesteld door "The Brussels Airport Company" besliste de Dienst Regulering dat de kwaliteitsindicator met betrekking tot het meten van de wachttijd bij het inchecken dient behouden te blijven in de kwaliteitscharters van de luchthaven Brussel-Nationaal.
3. Door middel van beslissing D-2010-01-LA van 14 april 2010 betreffende de wijziging van het kwaliteitscharter voor de passagiers opgesteld door "The Brussels Airport Company" besliste de Dienst Regulering dat er naast een kwaliteitsnorm met betrekking tot de objectieve meting van de wachttijd voor check-in er ook een kwaliteitsnorm met betrekking tot een objectieve meting van de wachttijd bij 'self check-in' dient opgenomen te worden in het kwaliteitscharter.
4. De licentiehouder Brussels Airport Company (hierna BAC genaamd) heeft sindsdien verscheidene malen toegelicht tijdens vergaderingen (dd. 11 januari 2011, 9 december 2013, 7 mei 2014) en bevestigd via schrijven (dd. 7 april 2010, 8 november 2011) dat ze *"niet over de juiste en voldoende informatie beschikt om de tevredenheid van de wachttijd van het check-in proces op een objectieve manier te meten. De gebruikers (airlines) bepalen immers zelf op basis van de huur van balies, de self-service check-in faciliteiten en hun contracten met de handlers het niveau van dienstverlening naar hun klanten toe. Er is een veelheid van check-in variabelen en strategieën die airlines kunnen hanteren die de uiteindelijke tevredenheid en wachttijd van de passagiers bepalen en*

beïnvloeden. De complexiteit van deze variabelen (niet limitatief: snake queue versus straight queue, common check-in, desk/CUSS/drop-off, groups versus individuals, etc) werden tijdens bovenvermelde vergaderingen geïllustreerd.”

5. Bij schrijven van 26 mei 2014 verzoekt BAC de Dienst Regulering om een afwijking te krijgen van beslissing D-2010-01-LA.
6. Bij schrijven van 19 september 2014 vraagt de Dienst Regulering aan BAC om meer duidelijkheid te verschaffen omtrent hun verzoek tot afwijking.
7. BAC verschaft bij schrijven van 11 mei 2015 meer duidelijkheid omtrent hun verzoek:

“...verzoekt BAC om inderdaad de kwaliteitsnorm met betrekking tot de objectieve meting van de wachttijd van het check-in proces te schrappen. Het verzoek tot schrapping betreft zowel de common check alsook de self check-in, en heeft dus betrekking op zowel beslissing D-2009-01-LA als D-2010-01-LA.”

8. De Dienst Regulering heeft zijn onderzoek met betrekking tot het ingediende verzoek toegelicht aan BAC op 28 juli 2015. Deze laatste heeft hierbij zijn bemerkingen kunnen meedelen.

3. Wettelijke basis en procedure

9. Artikel 32 van het Omzettingsbesluit bepaalt:

“Art. 32 §1. De exploitatielicentie bepaalt de diensten verstrekt aan de gebruikers en de passagiers, waarvan het kwaliteitsniveau moet geregeld worden in de charters respectievelijk bedoeld in de artikelen 30, 4°, en 30, 5°.

§2. De charters opgesteld in uitvoering van de artikelen 30, 4°, en 30, 5°, en elke wijziging van deze charters zijn onderworpen aan de goedkeuring van de economisch regulerende overheid en van de minister bevoegd voor het Directoraat-generaal Luchtvaart.

§3. De economisch regulerende overheid en de minister bevoegd voor het Directoraat-generaal Luchtvaart kunnen, binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden, wijzigingen aan deze charters eisen of weigeren deze goed te keuren indien zij :

1° een inbreuk uitmaken op de bepalingen van dit besluit of van de exploitatielicentie;

2° een inbreuk uitmaken op dwingende bepalingen die voortvloeien uit internationale verdragen of uit internationale akten genomen krachtens dergelijke verdragen en die betrekking hebben op de exploitatie van luchthaveninstallaties;

3° het onmogelijk maken de kwaliteitsniveaus te bereiken die de economisch regulerende overheid definieert met verwijzing naar de praktijken waargenomen op de referentieluchthavens;

4° niet voldoende rekening houden met de belangen van de gebruikers of de passagiers, naargelang het geval.

§ 4. De charters bedoeld in § 1 worden geacht te zijn goedgekeurd indien de economisch regulerende overheid en de minister bevoegd voor het Directoraat-generaal Luchtvaart hun beslissingen niet hebben meegedeeld binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de kennisgeving ervan.

...”

10. Gelet op het feit dat BAC een verzoek tot wijziging van het kwaliteitscharter heeft voorgelegd aan de Dienst Regulering en aan de minister bevoegd voor het Directoraat-generaal Luchtvaart, zoals vereist in het hiervoor vermelde artikel 32, §2 van het Omzettingsbesluit.
11. Gelet op het feit dat de Dienst Regulering de voorliggende beslissing neemt binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de kennisgeving van het verzoek tot wijziging ingediend door BAC op 11 mei 2015.
12. Overwegende dat artikel 2 bis van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 tot oprichting van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en tot vaststelling van zijn samenstelling en het statuut dat van toepassing is op zijn leden bepaalt dat de Dienst Regulering de economische regulerende overheid is zoals bedoeld in artikel 32 van het Omzettingsbesluit.

4. Analyse van de Dienst Regulering

a. Vereisten van de reglementering.

13. Artikel 21 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal, hierna het licentiebesluit genoemd, bepaalt dat de kwaliteitscharters voor passagiers en gebruikers kwaliteitsnormen dienen vast te stellen, “*minstens wat betreft de volgende aspecten:*

...

4° De wachttijd bij het inchecken en bij de veiligheidscontrole van de passagiers en hun bagage ;

...”.

14. Artikel 32 van het Omzettingsbesluit bepaalt dat de economisch regulerende overheid kan:

“...

§3. ...wijzigingen aan deze charters eisen of weigeren deze goed te keuren indien zij:

1° een inbreuk uitmaken op de bepalingen van dit besluit of van de exploitatielicentie;

2° een inbreuk uitmaken op dwingende bepalingen die voortvloeien uit internationale verdragen of uit internationale akten genomen krachtens dergelijke verdragen en die betrekking hebben op de exploitatie van luchthaveninstallaties;

3° het onmogelijk maken de kwaliteitsniveaus te bereiken die de economisch regulerende overheid definieert met verwijzing naar de praktijken waargenomen op de referentieluchthavens;

4° niet voldoende rekening houden met de belangen van de gebruikers of de passagiers, naargelang het geval.”

b. Argumenten van Brussels Airport Company.

15. In een schrijven dd. 8 november 2011 poneert BAC dat *“het opstellen van een meting voor check-in geen enkel inzicht of mogelijkheid biedt tot verbetering van het aangeboden infrastructuur product. Uiteindelijk bepalen de gebruikers (airlines) op basis van de huur van balies, de self-service check-in facilities en hun contracten met de handlers het niveau van dienstverlening naar hun klanten toe. Er is een veelheid van check-in variabelen en strategieën die airlines kunnen hanteren die de uiteindelijke tevredenheid en wachttijd van de passagiers bepalen. ... Daarenboven zijn veel gegevens niet beschikbaar omdat deze eigendom zijn van de luchtvaartmaatschappijen. ...”*

16. Bij datzelfde schrijven van 8 november 2011 voegt BAC een memo toe waarin wordt de complexiteit en gedifferentieerd karakter van het check-in proces wordt toegelicht. Zo wordt er geargumenteed dat er commerciële, operationele en economische parameters zijn die het check-in proces kenmerken en daardoor de meting compliceren:

- Commercieel: allianties tegenover individuele airlines, vluchtprofielen (vb. leisure tegenover business), klasse van de passagiers (business, VIP, economy, light ...), sterkere vraag naar self check-in mogelijkheden.

- Operationeel: check-in proces wordt verzwaard bij sommige airlines omwille van veiligheidsredenen, de verschillende wachtrijstrategieën, ‘snake Q’ versus ‘line Q’), verschillende check-in systemen die resulteren in verschillende procestijden.
 - Economisch: de allocatiestrategie voor toewijzing van check-in balies (vb. ‘full row handler common’, ‘airline common’, en ‘dedicated’), het aantal balies dat ter beschikking is (vb. minder mogelijkheid in piekuren).
17. Op basis van deze complexiteit van parameters komt BAC tot een conclusie met betrekking tot het opzetten van een kwaliteitsindicator voor het meten van het aantal personen in de wachtrij bij check-in en een kwaliteitsindicator voor het meten van de wachttijd van een passagier bij check-in.
18. Wat betreft de meting van het aantal personen in de rij stelt BAC in haar memo dat *“Om het aantal personen in een wachtrij te kennen moet je TELLEN. Dat lijkt veel eenvoudiger dan dat het in realiteit is.”*. BAC verwijst hiervoor naar dure en complexe systemen van videotelling. BAC voegt er tevens aan toe dat een manuele en steekproefsgewijze telling van passagiers in een wachtrij weliswaar een alternatief is, *“maar de waarde van de resultaten tegenover de te leveren inspanning is zeer twijfelachtig.”*.
19. Wat betreft de meting van de wachttijd van de passagier in de rij stelt BAC in haar memo dat *“Om de gewachte tijd in een wachtrij te kennen moet je chronometrereren. Dat lijkt eenvoudiger gezegd dan dat het in realiteit is.”* BAC verwijst hiervoor naar technieken van videobeeld tellingen en registratie van de ‘blue tooth ID’. BAC voegt ook hier toe dat een manuele en steekproefsgewijze telling van passagiers in een wachtrij weliswaar een alternatief is, *“maar de waarde van de resultaten tegenover de te leveren inspanning is zeer twijfelachtig.”*.
20. BAC concludeert dan ook in de memo dat *“automatisch tellen of tijdmeten voor het zeer gedifferentieerd product praktisch onmogelijk is.”* en dat *“de enige relatief uitvoerbare manier om voor check-in wachttijden een meetbare SLA af te spreken is te pijlen naar de tevredenheid van de passagiers via de doorlopende bevragingen.”*
21. Dit standpunt wordt door BAC herhaald tijdens een vergadering met de Dienst Regulering op 9 december 2013.
22. Tenslotte herhaalt BAC dit nogmaals in haar schrijven van 11 mei 2015: *“...beschikt Brussels airport niet over de juiste en voldoende informatie om de wachttijd van het check-in proces op een objectieve manier te meten. ...”*

c. Onderzoek naar praktijken inzake meting van het check-in proces.

23. In een schrijven van 9 februari 2012 stelt de Dienst Regulering dat ze verder onderzoek zal uitvoeren omtrent de meting van het check-in proces op luchthavens. Resultaat van dit onderzoek wordt hieronder weergegeven.
24. Airports Council International (ACI) –de koepelorganisatie voor luchthavens, die hun belangen verdedigt en professionele uitmuntendheid promoot – heeft in 2012 een rapport uitgebracht waarin de goede praktijken inzake beheer van wachttijden worden geïdentificeerd ('Best Practice Report – Managing Waiting Times').
25. Het 'Best Practice Report' – hierna het rapport genoemd – bevestigt inderdaad dat het beheren van de wachttijden van bepaalde luchthavenprocessen, zoals check-in, niet altijd even gemakkelijk is. Echter, het rapport benadrukt dat luchthavens die een luchthavenproces willen optimaliseren, genoodzaakt zijn om de feitelijke wachttijden te meten.
26. Het rapport bevestigt tevens dat 62% van de bevraagden (124 luchthavens wereldwijd, Brussels Airport en zijn referentieluchthavens inbegrepen) de werkelijke wachttijd van het check-in proces meten, en dat op geregelde basis (dagelijks of wekelijks). Deze objectieve meting van de wachttijden bij check-in gebeurt in de meeste gevallen manueel.
27. Naast het 'Best Practice Report' heeft ACI in 2013 eveneens een document uitgevaardigd waarin aanbeveling wordt gemaakt voor manuele meting van luchthavenprocessen ('Recommended Practice 300A12: Manual Measurement of Passenger Service Process Times and KPI's').
28. Deze 'Recommended Practice' – hierna 'aanbevelingen' genoemd – beveelt ten stelligste de techniek van een manuele (handmatige) telling aan voor luchthavens die bepaalde luchthavenprocessen objectief willen meten en beheren. Deze techniek is gemakkelijk in te voeren en wereldwijd verspreid onder luchthavens van verschillende grootte.
29. In de aanbevelingen wordt een van de grote redenen om objectieve meting van een proces te doen, omschreven als de complementariteit met de resultaten die volgen uit de subjectieve bevraging van de passagiers met betrekking tot datzelfde proces.

30. Voor wat betreft het check-in proces identificeren de aanbevelingen 2 goede objectieve kwaliteitsindicatoren:

- De gemiddelde wachttijd; en
- De proces snelheid aan de desk.

31. De aanbevelingen geven tevens een gedetailleerd inzicht in de methodologische principes voor de objectieve meting van check-in, meer bepaald:

- De objectieve meting dient het hele jaar door te gebeuren teneinde seizoensgebonden fluctuaties te vatten;
- De objectieve meting dient op een geregelde basis te gebeuren, meer bepaald op maandelijkse basis;
- De objectieve meting dient te gebeuren in piekuren, dit om kostenefficiëntie te maximaliseren;
- De objectieve meting van check-in wordt aanbevolen in te delen per terminal en per airline/alliantie, om nadien verder te segmenteren naar type (first/economy, self/drop off);
- De objectieve meting van check-in wordt het beste handmatig uitgevoerd (bijvoorbeeld door middel van een software op een tabletcomputer).

d. Alternatief voorstel Brussels Airport Company

32. Tijdens de toelichting van het onderzoek door de Dienst Regulering op 28 juli 2015 bracht Brussels Airport Company een alternatief voorstel tot meting naar voren.

33. Deze meting zou erin bestaan dat de vertrekkende passagier aan de hand van hoogtechnologische middelen (capteren van wifi/bluetooth-signaal) wordt gevolgd en gemeten voor het proces dat hij doorgaat vanaf het binnenkomen van de vertrekkerterminal tot aan de grenscontrole/accescontrole (voor security). Het check-in proces is uiteraard het hoofdonderdeel van dit proces.

34. Dergelijke metingen zouden analyses toelaten om structurele pijnpunten te detecteren en in voorkomend geval gepaste maatregelen te treffen.

35. De Dienst Regulering staat niet afkerig ten aanzien van dergelijke meting en is van mening dat dergelijke meting zou kunnen tegemoet komen aan de vereisten van de reglementering, uiteraard onder voorbehoud van de finale invulling en afbakening van dergelijke meting.

5. Beslissing

36. Gelet op de reglementaire verplichting voor de licentiehouders om kwaliteitsnormen vast te stellen met betrekking tot de wachttijd bij het inchecken van passagiers (artikel 21, 4° van het licentiebesluit).
37. Gelet op het feit dat ACI enerzijds de argumenten van BAC – die gestoeld zijn op de complexiteit en quasi-onmogelijkheid om het check-in proces objectief te meten – niet geheel tegensprekt, maar anderzijds aantoont dat een dergelijke objectieve meting realiseerbaar is.
38. Gelet op het feit dat deze aanbevelingen en praktijken van ACI daarenboven ruim verspreid zijn onder de luchthavens wereldwijd.
39. Gelet op de complementariteit aan informatie die bereikt wordt wanneer een objectieve meting van een proces wordt uitgevoerd naast de subjectieve meting (perceptie van passagiers) van dat proces, en dat deze stroom aan informatie gebruikt kan worden door de houder van de exploitatielicentie in het belang van de gebruikers en passagiers, zoals bedoeld in artikel 32, §3, 4° van het Omzettingsbesluit.

Oordeelt de dienst Regulering dat het verzoek van BAC om de kwaliteitsindicatoren met betrekking tot de objectieve meting van de wachttijd van passagiers bij het inchecken (zowel common check-in als self check-in) te stoppen en bijgevolg te schrappen in het kwaliteitscharter voor de passagiers, niet kan ingewilligd worden en dit overeenkomstig artikel 32, §3, 1° en 4° van het Omzettingsbesluit.

De beslissingen D-2009-01-LA en D-2010-01-LA blijven bijgevolg integraal gehandhaafd. Gelet op het feit dat de termijnen opgelegd in deze beslissingen reeds verlopen zijn, legt de Dienst Regulering nieuwe termijnen op als volgt:

- **Voorstel tot invoering van kwaliteitsnorm voor objectieve meting van de wachttijd van passagiers bij gewone check-in tegen 31 december 2015;**
- **Voorstel tot invoering van kwaliteitsnorm voor objectieve meting van de wachttijd van passagiers bij self-check-in tegen 31 december 2015.**

6. Aanbevelingen

40. Met betrekking tot de organisatie van de objectieve meting van de wachttijden van passagiers bij check in beveelt de Dienst Regulering, omwille van de redenen vermeld in randnummers 23 tot en met 31 van deze beslissing, de praktijken en methodologie van ACI ten zeerste aan. De licentiehouder BAC is echter vrij in haar keuze hoe deze objectieve meting te organiseren.

7. Beroepsmogelijkheid

Overeenkomstig artikel 2 van de wet van 9 juli 2004 houdende diverse bepalingen hebben betrokken partijen de mogelijkheid om tegen deze beslissing beroep in te stellen voor het Hof van Beroep 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 aan de titularis van een exploitatielicentie een administratieve geldboete heeft opgelegd, met toepassing van artikel 49 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal of wanneer het hof de schorsing van de bestreden beslissing uitspreekt.

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

Gegeven te Brussel, op 30 juli 2015.

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

Serge DRUGMAND

Directeur