



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

**Beslissing D-2022-04-LA betreffende het tariefsysteem en de formules voor tariefcontrole voor
de geregleerde periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2028, zoals finaal voorgesteld
door Brussels Airport Company**

NIET-VERTROUWELIJKE VERSIE

DE VERTROUWELIJKE PASSAGES WORDEN AANGEDUID MET [...]

Inhoudsopgave

1. Voorwerp	4
2. Feiten en retroacta	4
3. Raadpleging van de partijen betrokken in de klachtenprocedure	7
4. Wettelijke basis	7
5. Analyse van de Dienst Regulering met betrekking tot de klachtenprocedure	11
5.1. Ontvankelijkheid van de ingediende verzoekschriften	11
5.1.1. Ontvankelijkheidsvereisten	11
5.1.2. Verzoekschrift ingediend door Ryanair	11
5.1.3. Verzoekschrift ingediend door IATA	13
5.2. Het geweigerde tariefvoorstel	15
5.3. Onderzoek van de middelen	24
5.3.1. Middelen van de klagende partijen	24
A. Informatieverstrekking	24
B. Trafiekvoorspelling	26
C. WACC	28
D. Investerings/CAPEX	34
E. Operationele kosten/OPEX	35
F. Activatoewijzing	36
G. Tariefstructuur	37
H. Marktvergelijking	38
5.3.2. Replik van BAC op de middelen van de klagende partijen	39
A. Informatieverstrekking	39
B. Trafiekvoorspelling	40
C. WACC	43
D. Investerings/CAPEX	47
E. Operationele kosten/OPEX	48
F. Activatoewijzing	49
G. Tariefstructuur	50
H. Marktvergelijking	51

5.3.3. Beoordeling van de middelen van de klagers door de Dienst Regulering	53
A. Informatieverstrekking	53
B. Trafiekvoorspelling	71
C. WACC	87
D. Investerings/CAPEX	115
E. Operationele kosten/OPEX	127
F. Activatoewijzing	133
G. Tariefstructuur	146
H. Marktvergelijking	155
6. Herberekening door de Dienst Regulering	160
6.1. Aanpassing gegevens	160
6.1.1. Trafiekvoorspelling	160
6.1.2. WACC	162
6.1.3. Proefdraaiplaats (<i>Engine run up location</i>)	163
6.1.5. Correctie tariefformule omwille van verwachte a-typische inflatie in QQ4 en impact op (OPEX-) kosten	163
6.2. Aanpassing van het tariefsysteem en de formule voor tariefcontrole	164
7. Beslissing	165
8. Beroepsmogelijkheid	169
BIJLAGEN	170

1. Voorwerp

1. Tussen januari en mei 2022 heeft de houder van de exploitatielicentie, Brussels Airport Company (hierna “BAC”) raadplegingen gehouden met de gebruikers van de luchthaven Brussels Airport over de formule voor de tariefcontrole en het tariefsysteem voor de gereguleerde periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2028 (hierna ook “QQ4” genoemd).
2. Het definitieve tariefvoorstel dat na afloop hiervan door de houder werd gepubliceerd is door verschillende gebruikers bij verzoekschrift geweigerd. Deze verzoekschriften werden ingediend bij de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal (hierna “de Dienst Regulering”).
3. In zijn hoedanigheid van economisch regulerende overheid doet de Dienst Regulering in deze beslissing uitspraak over de ingediende verzoekschriften overeenkomstig de volgende reglementering:
 - 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”);
 - Het Koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal (hierna het “Licentiebesluit”).

2. Feiten en retroacta

4. De meerjarige consultatie voor QQ4 is op 17 januari 2022 begonnen en werd op 11 mei 2022 beëindigd. Tussentijdse technische vergaderingen hebben op 1, 2, 3 en 4 februari 2022 en op 7 en 8 maart 2022 plaatsgevonden. Op 17 februari 2022 en op 11 april 2022 vonden twee sessies plaats waarbij door de gebruikers feedback kon worden gegeven.
5. Op 13 mei 2022 notifieert BAC de gebruikers van zijn definitief voorstel van tariefsysteem en formule voor de tariefcontrole voor de QQ4 periode.
6. Op 13 juni 2022 ontvangt de Dienst Regulering per aangetekend schrijven een verzoekschrift van Ryanair waarmee het definitief voorstel van tariefsysteem en formule voor de tariefcontrole worden geweigerd.

7. Op 13 juni 2022 ontvangt de Dienst Regulering eveneens per aangetekend schrijven een verzoekschrift van IATA (*International Air Transport Association*) waarmee het definitief voorstel van tariefsysteem en formule voor de tariefcontrole worden geweigerd. IATA dient dit verzoekschrift in in naam van een aantal luchtvaartmaatschappijen¹ die haar hiervoor mandaat hebben verleend.
8. Op 16 juni 2022 wordt de houder per aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging en via e-mail in kennis gesteld van de twee verzoekschriften. Aan deze brief wordt een kalender met het oog op uitwisseling van opmerkingen toegevoegd.
9. Op 16 juni 2022 verstuurt de Dienst Regulering per aangetekend schrijven en via e-mail een ontvangstbevestiging van het indiende verzoekschrift aan Ryanair en wordt de kalender met het oog op uitwisseling van opmerkingen meegedeeld.
10. Op 16 juni 2022 verstuurt de Dienst Regulering per aangetekend schrijven en via e-mail een ontvangstbevestiging van het ingediende verzoekschrift aan IATA en wordt de kalender met het oog op uitwisseling van opmerkingen meegedeeld.
11. Op 17 juni 2022 ontvangt de Dienst Regulering per e-mail van BAC de vraag om de kalender voor diens slotopmerkingen aan te passen, en dit in functie van de vakantieperiode. Diezelfde dag beantwoordt de Dienst Regulering deze aanvraag bevestigend. Ryanair en IATA worden via aangetekend schrijven en via e-mail op 4 juli 2022 van de aangepaste kalender op de hoogte gebracht.
12. Op 4 juli 2022 vaardigt de Dienst Regulering een voorlopige beslissing uit over het van kracht worden van de luchthavengelden voor de betrokken periode.² Deze beslissing wordt dezelfde dag via aangetekend schrijven en via e-mail aan alle betrokken partijen genotifieerd.
13. Op 16 juli 2022 ontvangt de Dienst Regulering de eerste conclusies van BAC. Hij maakt deze over aan IATA en Ryanair op 17 juli 2022.

¹ Met name Israel Airlines Limited (El Al), Royal Dutch Airlines (KLM), British Airways Plc, Aer Lingus Limited, Iberia Líneas Aéreas de España en Vueling Airlines S.A.

² Beslissing D-2022-02-L over het van kracht worden van de wijziging van de luchthavengelden op Brussels Airport voor de geregleerde periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2028.

14. Op 27 juli 2022 stelt de Dienst Regulering alle partijen in kennis van wijzigingen aan de conclusiekalender. Omwille van verlofredenen waren er vanwege Ryanair en de luchthavenuitbater immers opnieuw vragen gekomen om de kalender aan te passen.
15. Op 28 juli 2022 stelt de Dienst Regulering een reeks onderzoeksvragen aan BAC, dit via e-mail en aangetekende zending.
16. Op 5 augustus 2022 ontvangt de Dienst Regulering via e-mail de slotopmerkingen van IATA. Op 9 augustus 2022 ontvangt hij deze per aangetekend schrijven.
17. Op 9 augustus 2022 ontvangt de Dienst Regulering de slotopmerkingen van Ryanair per e-mail. Op 16 augustus 2022 ontvangt hij deze via aangetekende post.
18. Op 22 augustus 2022 stuurt de Dienst Regulering de slotopmerkingen van IATA en Ryanair per e-mail door aan BAC.
19. Op 13 september 2022 ontvangt de Dienst Regulering de slotopmerkingen van BAC. Deze maakt hij op 14 september 2022 per e-mail over aan de klagers.
20. Op 19 september 2022 vaardigt de Dienst Regulering beslissing D-2022-03-L³ uit waarin hij de termijn voor het nemen van de definitieve beslissing over de verzoekschriften met twee maanden verlengt. Deze beslissing wordt dezelfde dag via e-mail en via aangetekend schrijven ter kennis gebracht van alle betrokken partijen.
21. Op 20 september 2022 ontvangt de Dienst Regulering de antwoorden op de onderzoeksvragen die eerder aan de exploitant gesteld werden.
22. Op 5 oktober 2022 houdt de Dienst Regulering online een vergadering met de houder waarbij deze laatste informatie verstrekt over zijn IT-programma "Beontra".
23. Op 12 oktober 2022 stelt de Dienst Regulering een tweede reeks onderzoeksvragen per e-mail en via aangetekend schrijven. De houder beantwoordt deze via e-mail en aangetekend schrijven van 28 oktober 2022. Bijkomende detailvragen en de antwoorden hierop worden verder uitgewisseld per e-mail op 10, 16 en 17 november 2022.

³ Beslissing D-2022-03-L betreffende de verlenging van de beslissingstermijn van de Dienst Regulering in het kader van de verzoekschriften tot weigering van het tariefvoorstel voor de gereguleerde periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2028.

3. Raadpleging van de partijen betrokken in de klachtenprocedure

24. Artikel 55, §3, 2e lid van het Licentiebesluit voorziet dat de houder over dertig dagen vanaf de kennisgeving van het verzoekschrift beschikt om schriftelijk zijn opmerkingen op dit verzoekschrift te laten gelden, en dit per aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging.

25. Artikel 55, §3, 3e lid van het Licentiebesluit luidt verder als volgt:

“De economisch regulerende overheid is verplicht de betrokken partijen te raadplegen alvorens een beslissing te nemen. Ze laat met name aan elke partij toe om kennis te nemen van de argumenten van de andere partijen.”

Hoewel de procedure die geleid heeft tot deze beslissing een administratieve en geen rechterlijke procedure is, strekt deze tekst ertoe het tegensprekelijke karakter van de procedure te verzekeren.

26. Gelet op deze twee bepalingen heeft de Dienst Regulering een kalender met het oog op uitwisseling van opmerkingen opgesteld. De opmerkingen van elke partij werden uitgewisseld met de tegenpartij, waardoor alle betrokkenen kennis hebben kunnen nemen van elkaars argumenten. BAC heeft als laatste haar slotopmerkingen kunnen indienen.

4. Wettelijke basis

27. Artikel 55 van het Licentiebesluit bepaalt dat:

“§1. Er bestaat een akkoord over de formules voor de tariefcontrole en het tariefsysteem en hun jaarlijkse evolutie wanneer de economisch regulerende overheid geen melding heeft gekregen, binnen de in § 3 vermelde termijn van een met redenen omkleed meningsverschil vanwege minstens één gebruiker van de luchthaven, ongeacht of deze gebruiker heeft deelgenomen aan de raadpleging bedoeld in artikel 52, § 1.

§2. De situaties die aan de basis van een meningsverschil kunnen liggen, zijn de volgende:
a) de houder heeft de raadplegingen niet op een oprechte manier gevoerd, met name wat betreft het verschaffen van informatie;

b) De bepalingen van dit besluit of 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 werden niet geëerbiedigd.

§3. Indien een gebruiker van de luchthaven Brussel-Nationaal de door de houder van een exploitatielicentie voorgestelde definitieve formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem weigert, dient deze gebruiker, binnen de dertig dagen die volgen op de kennisgeving van de definitieve formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem door de houder aan de gebruikers, bij een aangetekende zending met ontvangstbewijs, aan de economisch regulerende overheid, een met redenen omkleed verzoekschrift te richten. Dit verzoekschrift bevat, op straffe van nietigheid, het onderwerp en de exhaustieve opsomming van de ingeroepen middelen die de gebruiker ter ondersteuning van zijn weigering ontwikkelt.

De economisch regulerende overheid dient het verzoekschrift binnen zeven dagen ter kennis te geven aan de houder van een exploitatielicentie die binnen dertig dagen zijn opmerkingen op het verzoekschrift bij een aangetekende zending met ontvangstbewijs kan laten gelden. De economisch regulerende overheid is verplicht de betrokken partijen te raadplegen alvorens een beslissing te nemen. Ze laat met name aan elke partij toe om kennis te nemen van de argumenten van de andere partijen.

De economisch regulerende overheid neemt zo spoedig mogelijk en, in ieder geval, binnen vier maanden na de ontvangst van het verzoekschrift, een definitieve beslissing over de middelen ontwikkeld door de gebruiker. Deze termijn kan in uitzonderlijke en naar behoren onderbouwde gevallen met twee maanden worden verlengd. De economisch regulerende overheid neemt, binnen vier weken na de ontvangst van het verzoekschrift een voorlopige beslissing aangaande het van kracht worden van de wijziging van de luchthavengelden, tenzij binnen dezelfde termijn een definitieve beslissing kan worden genomen.

§4. Wanneer de economisch regulerende overheid een meningsverschil vaststelt, kan zij hetzij :
a) een nieuwe raadplegingsperiode eisen met het oog op het bekomen van het akkoord van de gebruikers over de formule voor de tariefcontrole en het tariefsysteem, in voorkomend geval na wijzigingen;

b) aanpassingen aan de formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem eisen onder naleving van de principes opgenomen in het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van BIAC in een NV van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en in dit besluit, meer bepaald in afdeling II van dit hoofdstuk;

c) aan de houder een formule voor de tariefcontrole en een tariefsysteem opleggen onder naleving van de principes opgenomen in het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van BIAC in een NV van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en in dit besluit, en meer bepaald in afdeling II van dit hoofdstuk.

d) het resultaat van het verloop van de raadpleging bevestigen.

Wanneer de economische regulerende overheid de rechtvaardiging van de wijziging van het tariefsysteem of de formule voor tariefcontrole, in het geval voorzien in artikel 55, § 2, onderzoekt, krijgt zij toegang tot

de informatie van de betrokken partijen uitgewisseld overeenkomstig artikel 53 of 53ter en raadpleegt zij de betrokken partijen alvorens een besluit te nemen. In de gevallen zoals omschreven in b) en c) van het eerste lid, kan de economische regulerende overheid een ABC model gebruiken dat verschillend is van dat bedoeld in dit besluit. In dit geval gebruikt zij de identieke set met inputdata zoals bij het ABC kostenmodel dat gebruikt werd voor de kostenberekening zoals voorzien in artikel 42, 1°. De houder dient enkel de initiële set met inputdata aan de economische regulerende overheid te leveren. De output van het door de economische regulerende overheid gebruikte ABC kostenmodel, kan niet gebruikt worden om de door de houder voorgestelde rentabiliteit van de gereguleerde activiteiten (ROCE) te wijzigen via aanpassingen van de formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem.”

28. Artikel 34, §3 van het Omzettingsbesluit luidt als volgt:

“Er bestaat een akkoord over de formule voor tariefcontrole bedoeld in artikel 30, 7°, en elke wijziging van deze formule wanneer hierover tussen de houder en de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal geen meningsverschil bestaat, zoals bedoeld in artikel 55 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal.

Bij gebrek aan akkoord van de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal, kan de economisch regulerende overheid aanpassingen of wijzigingen van de formule bedoeld in artikel 30, 7°, eisen, teneinde de evolutie van de inkomsten die de houder van een exploitatielicentie per verkeerseenheid voor de gereguleerde activiteiten mag innen, te beperken, indien de formule:

1° een inbreuk uitmaakt op de bepalingen van dit besluit of van de exploitatielicentie met inbegrip van de procedures waarin deze exploitatielicentie voorziet overeenkomstig §2;

2° een inbreuk uitmaakt op de 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° van aard is om het de houder van een exploitatielicentie onmogelijk te maken de kwaliteitsniveaus te bereiken die de economisch regulerende overheid definieert met verwijzing naar de praktijken waargenomen op de referentieluchthavens;

4° het onmogelijk maakt de operationele leefbaarheid van de luchthaveninstallaties op lange termijn te waarborgen.”

29. Artikel 35, §2 van het Omzettingsbesluit stelt dat:

“Het tariefsysteem en elke wijziging van het tariefsysteem is onderworpen aan het onderzoek van de economisch regulerende overheid, tenzij er een akkoord bestaat tussen de houder van een exploitatielicentie en de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal over het door de houder van een exploitatielicentie voorgestelde tariefsysteem of over elke wijziging van dit systeem.

Er bestaat een akkoord over het door de houder voorgestelde tariefsysteem of elke voorgestelde wijziging van het tariefsysteem wanneer hierover tussen de houder en de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal geen meningsverschil bestaat, zoals bedoeld in artikel 55 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal.

Bij gebrek aan akkoord van de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal, kan de economisch regulerende overheid aanpassingen of wijzigingen van het tariefsysteem eisen, indien de economisch regulerende overheid vaststelt dat het tariefsysteem:

1° de formule opgesteld overeenkomstig artikel 30, 7°, of artikel 34, §3, niet eerbiedigt;

2° discriminatoir en niet transparant is;

3° niet op voldoende wijze is opgesplitst, inzonderheid in functie van de gebruiksvoorwaarden en -modaliteiten van de luchthaveninstallaties en verstrekte diensten;

4° niet bepaalt dat een minimumpercentage van de luchthavenvergoedingen wordt geïnd op basis van een groeiformule in functie van het gewicht in ton en de geluidscategorieën van de luchtvaartuigen en een differentiatiecoëfficiënt tussen de dag en de nacht;

5° een inbreuk uitmaakt op de bepalingen van dit besluit of van de exploitatielicentie.”

30. Artikel 2bis 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, ingevoegd door het koninklijk besluit van 1 februari 2006, bepaalt dat de Dienst Regulering de economische regulerende overheid is zoals bedoeld in de artikelen 34 en 35 van het Omzettingsbesluit en artikel 55 van het Licentiebesluit.

5. Analyse van de Dienst Regulering met betrekking tot de klachtenprocedure

5.1. Ontvankelijkheid van de ingediende verzoekschriften

5.1.1. Ontvankelijkheidsvereisten

31. Artikel 55, §3, 1^e lid van het Licentiebesluit bepaalt de voorwaarden voor het indienen van een verzoekschrift tot weigering als volgt:

“Indien een gebruiker van de luchthaven Brussel-Nationaal de door de houder van een exploitatielicentie voorgestelde definitieve formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem weigert, dient deze gebruiker, binnen de dertig dagen die volgen op de kennisgeving van de definitieve formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem door de houder aan de gebruikers, bij een aangetekende zending met ontvangstbewijs, aan de economisch regulerende overheid, een met redenen omkleed verzoekschrift te richten. Dit verzoekschrift bevat, op straffe van nietigheid, het onderwerp en de exhaustieve opsomming van de ingeroepen middelen die de gebruiker ter ondersteuning van zijn weigering ontwikkelt.”

32. Artikel 1, 28° van het Licentiebesluit omschrijft “gebruikers” als “de luchtvaartmaatschappijen die opereren vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal”.

5.1.2. Verzoekschrift ingediend door Ryanair

33. De Dienst Regulering stelt vast dat Ryanair in haar hoedanigheid van gebruiker een Duitstalig verzoekschrift heeft ingediend om het definitieve voorstel voor tariefcontrole en tariefsysteem te weigeren.
34. BAC betwist in haar eerste conclusie dat het verzoekschrift van Ryanair tijdig zou zijn ingediend. Zij lijkt van mening te zijn dat de regulator het verzoekschrift reeds binnen de 30 dagen na de publicatie van het tariefvoorstel zou moeten ontvangen hebben.⁴
35. Artikel 55, §3, 1^e lid van het Licentiebesluit stelt dat de gebruikers hun verzoekschrift binnen de 30 dagen aan de regulator dienen “te richten”. Het tariefvoorstel werd door BAC ter kennis gegeven aan de gebruikers op 13 mei 2022. De uiterste datum om het verzoekschrift te versturen viel aldus op 12 juni 2022.

⁴ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 3.

36. De Dienst Regulering heeft door middel van de poststempel op de enveloppe van het aangetekend schrijven kunnen vaststellen dat het verzoekschrift van Ryanair op 10 juni 2022 is verstuurd. Dit valt binnen de deadline van 12 juni 2022.

37. De Dienst Regulering concludeert op basis van deze gegevens dat het verzoekschrift van Ryanair tijdig werd verstuurd, namelijk binnen de dertig dagen na de kennisgeving van de definitieve formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem door de houder. Het argument van de uitbater kan in deze dus niet gevolgd worden.

38. Het verzoekschrift dat per aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging werd verstuurd voldoet tevens aan de vormvereisten uit artikel 55, §3, 1^e lid van het Licentiebesluit. Het vermeldt met name expliciet het onderwerp, meer bepaald:
“Rechtsbehelf von Ryanair gegen die vorgeschlagene Entgeltordnung Flughafen Brüssel 2023-2027”.⁵

Het verzoekschrift bevat eveneens een exhaustieve opsomming van negen middelen die worden uitgewerkt ter ondersteuning van de weigering. Deze middelen zijn:

- (1) *Die Passagiersprognose von BAC ist zu niedrig*⁶;
- (2) *Kapitalkosten bzw, den WACC, der von BAC berechnet wird, ist übermäßig hoch und wird dazu führen, das BACC eine übermäßige Gewinnspanne erhält*⁷;
- (3) *Investitionsausgaben – BAC hat die Flughafennutzer vor der Fertigstellung der Investitionspläne nicht konsultiert*⁸;
- (4) *Investitionsausgaben – BAC versucht, die Kostenüberschreitungen der QQ3 - Investitionsausgaben von den Flughafennutzern wiederzubekommen*⁹;
- (5) *ABC-Prinzipien wurden bei der Berechnung des regulierten Anteils der Investitionsausgaben nicht eingehalten*¹⁰;

⁵ Vrije vertaling: *“Verhaal van Ryanair tegen het voorgestelde systeem voor de heffing van luchthavengelden van Brussels Airport 2023-2027”*.

⁶ Vrije vertaling: *“De prognose van het aantal passagiers van BAC is te laag”*.

⁷ Vrije vertaling: *“Kapitaalkosten of de WACC die door BAC wordt berekend is, is overdreven hoog en zal ertoe leiden dat BAC een overdreven winstmarge krijgt”*.

⁸ Vrije vertaling: *“Kapitaalluitgaven – BAC heeft de luchthavengebruikers niet geraadpleegd alvorens de definitieve investeringsplannen vast te stellen”*.

⁹ Vrije vertaling: *“Kapitaalluitgaven – BAC tracht de kostenoverschrijdingen van de kapitaalluitgaven van QQ3 te verhalen op de luchthavengebruikers”*.

¹⁰ Vrije vertaling: *“ABC-principes werden niet gerespecteerd bij de berekening van het gereguleerde aandeel van de CAPEX kosten”*.

- (6) BAC hat sich mit ihren Transparenzpflichten nicht zu einer Konsultation über Investitionsausgaben verpflichtet¹¹;
- (7) BAC gab irreführende Information zu seinen Verpflichtungen in der RLD und Infrastrukturvorhaben¹²;
- (8) Die schrittweise Neuausrichtung der Tarifstruktur verstößt gegen der Grundsatz des Kostenbezugs¹³;
- (9) Die Tarifstruktur stimmt nicht mit der von Referenzflughafen überein¹⁴.

39. De Dienst Regulering is van oordeel dat het ingediende verzoekschrift hiermee voldoet aan de op straffe van nietigheid gestelde vereisten bepaald in artikel 55, §3, 1^e lid van het Licentiebesluit.

40. Gelet op het voorgaande is het door Ryanair ingediende verzoekschrift ontvankelijk.

5.1.3. Verzoekschrift ingediend door IATA

41. De Dienst Regulering stelt vast dat IATA in naam van verschillende luchtvaartmaatschappijen een verzoekschrift heeft ingediend tegen het definitieve voorstel voor tariefcontrole en tariefsysteem en dat deze luchtvaartmaatschappijen haar hiertoe een ondertekend mandaat hebben verleend. Deze mandaten volstaan om aan te tonen dat het de desbetreffende gebruikers zijn die het definitieve tariefvoorstel weigeren.

42. BAC betwist in haar eerste conclusie dat het verzoekschrift van IATA tijdig zou zijn ingediend. Zij lijkt van mening te zijn dat de regulator het verzoekschrift reeds binnen de 30 dagen na de publicatie van het tariefvoorstel zou moeten ontvangen hebben.¹⁵

43. Artikel 55, §3, 1^e lid van het Licentiebesluit stelt dat de gebruikers hun verzoekschrift binnen de 30 dagen aan de regulator dienen “te richten”. Het tariefvoorstel werd door

¹¹ Vrije vertaling: “BAC heeft de transparantieverplichtingen vereist voor een raadpleging over kapitaaluitgaven niet gerespecteerd”.

¹² Vrije vertaling: “BAC verstrekke misleidende informatie over haar verplichtingen in het KB en infrastructuurprojecten”.

¹³ Vrije vertaling: “De geleidelijke heroriëntering van de tariefstructuur is in strijd met het beginsel van kostengerelateerdheid”.

¹⁴ Vrije vertaling: “De tariefstructuur stemt niet overeen met die van de referentieluchthavens”.

¹⁵ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 3.

BAC ter kennis gegeven aan de gebruikers op 13 mei 2022. De uiterste datum om het verzoekschrift te versturen viel aldus op 12 juni 2022.

44. De Dienst Regulering heeft door middel van de poststempel op de enveloppe van het aangetekend schrijven kunnen vaststellen dat het verzoekschrift van IATA op 10 juni 2022 is verstuurd.¹⁶ Dit valt binnen de deadline van 12 juni 2022.

45. De Dienst Regulering concludeert op basis van deze gegevens dat het verzoekschrift van IATA tijdig werd verstuurd, namelijk binnen de dertig dagen na de kennisgeving van de definitieve formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem door de houder.

46. Het verzoekschrift dat per aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging werd verstuurd voldoet tevens aan de vormvereisten uit artikel 55, §3, 1^e lid van het Licentiebesluit. Het vermeldt met name expliciet het onderwerp, meer bepaald:
“Verzoekschrift tegen de voorgestelde definitieve formule voor het tariefsysteem van Brussels Airport Company voor de QQ4-periode, gepubliceerd op 13 mei 2022”.

Het verzoekschrift bevat eveneens een exhaustieve opsomming van zeven middelen die worden uitgewerkt ter ondersteuning van de weigering. Deze middelen zijn:

- (1) Ter beschikking stellen van informatie;*
- (2) Verkeersprognose;*
- (3) Eerlijke marge (“WACC”);*
- (4) Investerings;*
- (5) Operationele kosten (OPEX);*
- (6) Activa toewijzing (Asset Allocation);*
- (7) Marktvergelijkingsstudie/Benchmark.*

47. De Dienst Regulering is van oordeel dat het ingediende verzoekschrift hiermee voldoet aan de op straffe van nietigheid gestelde vereisten bepaald in artikel 55, §3, 1^e lid van het Licentiebesluit.

48. Gelet op het voorgaande is het verzoekschrift van IATA ingediend in naam van de mandaterende luchtvaartmaatschappijen ontvankelijk.

¹⁶ In haar slotopmerkingen legt IATA zelf ook de bewijsstukken van verzending op 10 juni 2022 voor (bijlage 2 bij slotopmerkingen IATA, “bewijs van tijdige verzending”).

5.2. Het geweigerde tariefvoorstel

49. Hieronder wordt de door BAC voorgestelde formule voor tariefcontrole en het tariefsysteem weergegeven voor de QQ4 periode waaromtrent een meningsverschil in de zin van artikel 55, § 1 van het Licentiebesluit bestaat. Zij werden op 13 mei 2022 gecommuniceerd aan de gebruikers en als volgt gepubliceerd op de website van BAC:

Gereguleerde aeronautische tarieven voor de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2028

De artikels 1, 3, 4 en 5 geven de referentie eenheidstarieven weer van de gereguleerde aeronautische activiteiten zoals geconsulteerd voor de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2028.

Deze referentie eenheidstarieven zijn vastgesteld en zijn nog onderworpen aan de jaarlijkse toepassing van de formule voor tariefcontrole zoals bepaald in artikel 9.

De formule voor tariefcontrole moet toegepast worden op de referentie eenheidstarieven vanaf 1 april 2023, samen met de progressieve herbalancerings tussen de passagiersvergoedingen en de landing and Take-Off (LTO) vergoedingen voor passagiers luchtvaartuigen zoals hieronder beschreven.

Art. 1.

§1. Brussels Airport Company heft voor elke landing en elke opstijging (**LTO: Landing and Take Off**), een vergoeding op basis van de volgende formule: $U \times W \times E \times D + U_n \times N$ waarin:

- U het eenheidstarief is;
- W het gewicht van het luchtvaartuig is, uitgedrukt in ton;
- E de milieufactor is;
- D de dag/nachtfactor is;
- U_n het eenheidstarief voor de NOx emissie per beweging is;
- N de NOx emissie per standard LTO-cyclus van een luchtvaartuig is.

Het eenheidstarief (U) is opgesplitst voor passagiers en volvracht (cargo) luchtvaartuigen.

Gelet op de introductie van een NOx gerelateerd onderdeel van de vergoeding en de evolutie van de E en D parameters, zoals hieronder gepresenteerd, is het referentie eenheidstarief voor de start van de QQ4 periode voor passagiersluchtvaartuigen **2,58 EURO** en voor volvracht (cargo) luchtvaartuigen **1,86 EURO**.

Het hierboven vermelde eenheidstarief wordt onderworpen aan de formule voor tariefcontrole (zoals bepaald in art. 9), vanaf 1 april 2023.

Het eenheidstarief voor passagiersluchtvaartuigen zal jaarlijks toenemen met een vast bedrag van **0,52 EURO**, gedurende de QQ4 periode en na de toepassing van de formule voor tariefcontrole. Deze tariefevolutie zal plaatsvinden vanaf 1 april 2023.

Het gewicht (W) is gelijk aan het hoogst toegelaten startgewicht (de Maximum Take Off Weight of "MTOW"), uitgedrukt in ton (art 8). Het toegepaste gewicht (W) wordt beperkt tussen een minimum van **40** ton en een maximum 175 ton.

De milieufactor (E) is:

 Noise efficiency Low High	E-Factor	
	Nieuwe categorie naam	Waarde
	R1	10
	R2	6
	R3	2
	R4	1.2
	R5	1
	R6	0.8
	R7	0.6
	R8	0.5

De luchtvaartuigen worden ingedeeld in acht geluidscategorieën. De methoden tot vaststelling van de categorieën worden uiteengezet in bijlage 1 van de gebruiksvoorwaarden. Elk luchtvaartuig waarvan Gebruiker de documenten noodzakelijk voor de indeling overmaakt aan Brussels Airport Company, wordt in een geluidscategorie ingedeeld. De eerste indeling in een geluidscategorie van een luchtvaartuig is de verandering van geluidscategorie van een luchtvaartuig gaat in op de eerste dag van de maand volgend op de ontvangst van de vereiste documenten. Elk luchtvaartuig waarvan de Gebruiker de documenten, noodzakelijk voor de indeling ervan, niet aan Brussels Airport Company heeft overgemaakt, wordt automatisch ingedeeld in categorie R1, met uitzondering wanneer het een schroefvliegtuig van maximum 9 ton betreft, dat in voorkomend geval de categorie R2 wordt toegekend.

Dit betekent dus dat het gebruik van milieuvriendelijkere luchtvaartuigen, die minder geluid produceren, wordt gestimuleerd.

De dag/nachtfactor (D) wordt bepaald volgens de hierna weergegeven tabel, en is afhankelijk van het uur van landen of opstijgen en van de geluidsquota (GB) van elk vliegtuig:

Lokale tijd	GB	Beweging	[D]
06:00-06:59	$GB \leq 12$	Dep & Arr	1
	$GB > 12$	Dep & Arr	20
07:00-20:59	alle GB	Dep & Arr	1
21:00-22:59	$GB \leq 12$	Dep & Arr	1
	$24^{*1} \geq GB > 12$	Dep	3
	$GB > 12$	Arr	20
	$GB > 24^{*1}$	Dep	20
23:00-05:59	$GB \leq 8$	Arr	3
	$GB \leq 8^{*2}$	Dep	4
	$GB > 8^{*2}$	Dep & Arr	20

De methode tot vaststelling van de GB wordt uiteengezet in bijlage 2 bij deze gebruiksvoorwaarde.

Het voor de landing in aanmerking te nemen uur is dat van het tijdstip waarop het luchtvaartuig de grond raakt. Het voor de opstijging in aanmerking te nemen uur is dat van het tijdstip waarop het luchtvaartuig de grond verlaat.

Het eenheidstarief voor NO_x emissie (U_n). Het referentie eenheidstarief per beweging (aankomst of vertrek) voor de start van QQ4 is **3,67 Euro**.

Het hierboven vermelde eenheidstarief wordt onderworpen aan de formule voor tariefcontrole (zoals bepaald in art. 9), vanaf 1 april 2023.

De NO_x emissiewaarde per LTO-cyclus (N)

De NO_x emissiewaarde voor elke luchtvaartuig ($N = NO_{x,aircraft}$) is gedefinieerd op basis van de totale massa van stickstofoxiden uitgestoten per motor ($NO_{x,engine}$) tijdens de LTO-cyclus conform ICAO

Annex 16 volume II, de koolwaterstofkarakteristiek DP/FOO waarde per motor (HC_{engine}) en het aantal motoren als volgt:

- 1) $NO_{x,aircraft} [kg] = \text{aantal motoren} \times NO_{x,engine} [kg]$
- 2) Indien $HC_{engine} > 19,6 \text{ g/KN}$ wordt de $NO_{x,aircraft} [kg]$ vermenigvuldigd met een factor $a = HC_{engine} / 19.6 \text{ g/KN}$, met een maximum van 4.

De specifieke emissiewaarde van elk vliegtuig wordt tot het derde decimaal in rekening gebracht.

De initiële $NO_{x,aircraft}$ en HC_{engine} waarden, of elke wijziging van deze waarde voor alle vliegtuigen die op BRU vliegen, moeten proactief door de luchtvaartmaatschappijen worden gecommuniceerd aan Brussels Airport Company, in overeenstemming met de procedure beschreven in Bijlage 3 van dit document.

Elk vliegtuig waarvoor Brussels Airport Company niet de nodige documenten heeft ontvangen voor de berekening van de $NO_{x,aircraft}$, wordt als volgt berekend³:

$$NO_{x,aircraft} [kg] = MTOW [ton] \times 0,3 \text{ kg } NO_x / \text{ton}$$

§2. In afwijking van de vorige paragraaf is de vergoeding voor elke landing en opstijging van een helikopter **17,99 Euro** voor de periode 1/4/2022 – 31/03/2023. Dit is het referentie eenheidstarief voor de QQ4 periode en wordt onderworpen aan de formule voor tarief controle (zoals bepaald in art. 9), vanaf 1 april 2023.

Deze paragraaf is van toepassing voor zover de helikopter geen gebruik maakt van een aan- of uitvliegroute van een startbaan, tussen 6.00 en 22.59 uur landt of opstijgt en op gebied van geluid de "best practice" volgt voorgesteld door de luchthavenautoriteiten.

Art. 2.

Voor luchtvaartuigen die door de Minister opgelegde vluchten uitvoeren met het oog op de training van de bemanning, en voor de luchtvaartuigen die proefvluchten uitvoeren met het oog op de uitreiking, de hernieuwing of de teruggave van het bewijs van luchtwaardigheid, worden de vergoedingen bedoeld in artikel 1 met 80 procent verminderd. Deze vermindering wordt niet toegekend in geval van opstijgen/landen van het luchtvaartuig van maandag tot en met vrijdag, tussen 8 uur en 11 uur en tussen 17 uur en 20 uur (lokale tijd).

Art. 3.

§ 1. De vergoeding voor het stationeren van een passagiersluchtvaartuig is op **0,80 EURO** per MTOW uitgedrukt in ton (art. 8) en per uur. Dit is het referentie eenheidstarief voor de QQ4 periode en wordt onderworpen aan de formule voor tarief controle (art 9), vanaf 1 april 2023.

Deze vergoeding wordt slechts geheven vanaf het derde uur voor luchtvaartuigen met een gewicht beneden de 100 ton en vanaf het vijfde uur voor luchtvaartuigen met een gewicht van 100 ton of meer. Deze vergoeding is evenwel niet verschuldigd voor de periode tussen 23 uur en 6 uur (lokale tijd).

§2. De vergoeding voor het stationeren van een volvracht luchtvaartuig is **0,23 EURO** per MTOW uitgedrukt in ton (zoals berekend volgens art. 8) en per uur. Dit is het referentie eenheidstarief voor de QQ4 periode en wordt onderworpen aan de formule voor tarief controle (zoals bepaald in art. 9), vanaf 1 april 2023.

Deze vergoeding wordt slechts geheven wanneer een volvracht luchtvaartuig meer dan 8 uren ononderbroken gestationeerd is en is dan verschuldigd voor de ganse periode. Er is geen vergoeding verschuldigd voor de periode tussen 23 uur en 6 uur (lokale tijd).

Art. 4.

§ 1. De passagiersvergoeding is van toepassing op alle vertrekkende passagiers en is opgesplitst tussen originating, transfer en transit vertrekkende passagiers.

De passagiersvergoeding bedraagt 22,99 EUREOuro per vertrekkende originating passagier, ook wanneer deze nog dezelfde dag een terugvlucht uitvoert.

Deze vergoeding wordt herleid tot 12,12 EURO per vertrekkende transferpassagier en 0 EURO per transitpassagier.

Bovenstaande tarieven zijn de referentie-eenheidsvergoeding voor de QQ4-periode en de tarieven zijn onderworpen aan de formule voor tariefcontrole (art. 9), vanaf 1 april 2023.

De passagiersgelden voor originating vertrekkende passagiers dalen jaarlijks met een vast bedrag van 0,90 EURO over de QQ4 periode vanaf 1 april 2023, na de toepassing van de formule voor tariefcontrole. De passagiersgelden voor vertrekkende transferpassagiers dalen jaarlijks met een vast bedrag van 0,45 EURO over de QQ4 periode vanaf 1 april 2023, na de toepassing van de formule voor tariefcontrole.

- Een originating vertrekkende passagier is een passagier voor wie Brussels Airport het vertrekpunt is van zijn vliegreis.
- Een transferpassagier is een passagier van wie de route is vermeld op één ticket en van wie de reis wordt voortgezet via een aansluitende vlucht binnen de 24 uren op dezelfde kalenderdag van aankomst op Brussels Airport, maar niet naar het land van oorsprong.
- Een transitpassagier is een passagier onderweg naar een andere luchthaven, via hetzelfde vliegtuig, op voorwaarde dat de passagier dit vliegtuig niet verlaat, of via een vlucht met hetzelfde vluchtnummer als de aankomende vlucht (maar geen codeshare-vluchtnummer).

Deze passagiersvergoeding houdt rekening met de bussing vergoeding voor originating en transfer passagiers. Vanaf de start van QQ4 zal er geen afzonderlijke bussing vergoeding meer aangerekend worden.

§ 2. De in § 1 bedoelde vergoedingen zijn niet verschuldigd voor:

- 1° kinderen onder de twee jaar;
- 2° de bemanningsleden die verantwoordelijk zijn voor het luchtvaartuig;
- 3° de passagiers die zich niet naar het buitenland begeven;
- 4° de passagiers van de luchtvaartuigen bedoeld in artikel 7;
- 5° transitpassagiers die aan boord van het vliegtuig blijven.

§ 3. De vergoedingen verschuldigd door de passagier worden door tussenkomst van de Gebruiker geheven en de bedragen ervan worden afzonderlijk op het vervoerbewijs vermeld.

De Gebruiker is er als tussenpersoon toe gehouden, op de eerste vraag van Brussels Airport Company, de vergoeding verschuldigd door de passagier te storten, binnen de door Brussels Airport Company vastgestelde termijn (voorzien in art. 10) op een bankrekening. Deze zal hij, als mandataris handelend in naam en voor rekening van Brussels Airport Company, voordien geopend hebben bij een bankinstelling die door Brussels Airport Company werd aanvaard en waarop Brussels Airport Company een gezamenlijke handtekeningbevoegdheid heeft en een exclusieve bevoegdheid in geval van vertraging van betaling, stopzetting van betaling, aanvraag tot gerechtelijk akkoord, faillissement en in ieder ander geval dat een einde stelt aan het mandaat.

De activa die op deze rekening voorkomen en, in het algemeen, iedere vergoeding die door de exploitant van het luchtvaartuig voor rekening van Brussels Airport Company wordt geheven, zijn het exclusieve eigendom van Brussels Airport Company en moeten haar overgedragen worden binnen de termijnen die door Brussels Airport Company met iedere afzonderlijke Gebruiker werden bepaald.

Art. 5.

§ 1. De veiligheidsvergoeding per vertrekkende passagier is van toepassing op alle vertrekkende passagiers (vertrekkende-, transfer- en transit passagiers).

De veiligheidsvergoeding per vertrekkende passagier bedraagt **7,50 EURO**. Dit tarief geldt voor de periode 1/4/2022 – 31/3/2023. Dit is de referentie-eenheidsvergoeding voor de Q4-periode en de tarieven zijn onderworpen aan de formule voor tariefcontrole (art. 9), vanaf 1 april 2023.

§ 2. De in § 1 bedoelde vergoedingen zijn niet verschuldigd voor:

- 1° kinderen onder de twee jaar;
- 2° de bemanningsleden die verantwoordelijk zijn voor het luchtvaartuig;
- 3° de passagiers die zich niet naar het buitenland begeven;
- 4° de passagiers van de luchtvaartuigen bedoeld in artikel 10;
- 5° transitpassagiers die aan boord van het vliegtuig blijven.

Art. 6.

Brussels Airport Company biedt een **stimulanssysteem (of incentivesysteem)** aan om de Gebruikers te stimuleren hun diensten te ontwikkelen op de luchthaven van Brussel-Nationaal.

De stimuleringsregeling van toepassing voor de periode 1/1/2023 – 31/12/2027 bestaat uit onderstaande elementen. Het is niet mogelijk om de verschillende passagiers-gerelateerde incentives te cumuleren.

6.1. Het stimulanssysteem voor nieuwe passagiersbestemmingen:

Jan 2023- dec 2027	<u>Incentieven op PSC (1,2)⁴</u>		
<u>Nieuwe bestemmingen</u>	<u>Jaar 1</u>	<u>Jaar 2</u>	<u>Jaar 3</u>
<u>Long haul</u>	<u>€20</u>	<u>€15</u>	<u>€15</u>
<u>Short haul</u>	<u>€10</u>	<u>€10</u>	<u>€10</u>

6.2. Het stimulanssysteem voor passagiersgroei (in vergelijking met 75% van 2019 trafiek):

Jan 2023- dec 2027	<u>Incentieven op PSC (1,2)⁵</u>		
Airline pax groei vs 75%	Jaar 1		
Long haul	€15		

Short haul	€10		
------------	-----	--	--

6.3. De passagier "Value Growth incentive":

Jan 2023- dec 2027	<u>Incentieven op PSC (1,2)⁶</u>
<u>Value Growth Incentive</u>	<u>Tot 4 of meer gebaseerde vliegtuigen</u>
<u>Short & long haul</u>	<u>Tot 4 jaar €15</u>

6.4. Het stimulanssysteem voor de stijging van de frequentie van cargo:

Jan 2023- dec 2027	Incentieven op LTO en Parking		
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
bijkomende cargo freq.	75%	50%	25%

De stimulanssystemen worden niet onderworpen aan de formule voor tariefcontrole.

De specifieke voorwaarden van toepassing op de stimuleringsregeling kunnen in bijlage 4 van dit document geraadpleegd worden.

Art. 7.

Van de vergoedingen bedoeld in de artikelen 1, 3, 4 en 5 wordt vrijgesteld het gebruik van de luchthaveninfrastructuur door luchtvaartuigen:

- 1° uitsluitend vervoer van staatshoofden en hun gevolg;
- 2° uitsluitend vervoer van regeringsleden in functie en hun gevolg;
- 3° kalibratie- en metingsvluchten voor de controle van het luchtverkeer;
- 4° niet-commerciële vluchten met een uitzonderlijk humanitair karakter, erkend door Brussels Airport Company;
- 5° vluchten die een gedwongen terugkeer uitvoeren;
- 6° vluchten met militaire vliegtuigen.

Art. 8.

§ 1. Het gewicht van het luchtvaartuig (W) dat tot grondslag dient voor het berekenen van de vergoedingen bedoeld in de artikelen 1 en 3, is het hoogst toegelaten startgewicht (MTOW) vermeld in het bewijs van luchtwaardigheid, de vlieghandleiding of in elk ander bij het bewijs van luchtwaardigheid behorend document.

§ 2. Voor de berekening van de vergoedingen bedoeld in de artikelen 1 en 3, wordt elk gedeelte van een ton gerekend voor een volle ton, wordt elk gedeelte van een dag gerekend voor een volle dag en wordt elk gedeelte van een uur voor een vol uur gerekend.

§ 3. In de vergoedingen bedoeld in deze gebruiksvoorwaarden is de eventuele belasting over de toegevoegde waarde niet inbegrepen.

Art. 9.

§1. De vergoedingen bedoeld in de artikelen 1, 3, 4 en 5 zijn elk jaar vanaf 1 april, onderworpen aan de formule voor tariefcontrole

De formule voor tariefcontrole bestaat uit

- Voor het eerste jaar van de QQ4 periode (2023) : Een eenmalige rebase van **+6.8%** + indexcijfer van de consumptieprijsen ("CPI", Consumer Price Index);
- Voor de daaropvolgende jaren van de QQ4 periode : Een X-factor van **+0.2%** + indexcijfer van de consumptieprijsen ("CPI", Consumer Price Index), toe te passen op de, op dat moment, geldige tarieven.

De CPI betreft het in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte indexcijfer van de consumptieprijsen van de maand september van het jaar voorafgaand aan het jaar wanneer de vergoedingen worden aangepast. De eerste referentiewaarde is de CPI van september 2022.

De aangepaste bedragen zullen gecommuniceerd worden aan de Gebruikers voor het einde van elk kalenderjaar en zullen toegepast worden vanaf 1 april van het volgende jaar.

Een overzicht van de geconsulteerde gereguleerde aeronautische tarieven voor de QQ4 periode is hieronder voorgesteld in reële termen (voor toepassing van jaarlijkse indexatie):

€		RY 2023	RY 2024	RY 2025	RY 2026	RY 2027
Pax charges (incl. bussing)	od	23.66	22.81	21.96	21.10	20.25
	transfer	12.50	12.07	11.65	11.23	10.80
	transit					
Parking charges	pax	0.86	0.86	0.86	0.86	0.86
	cargo	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24
Security charges	od	8.01	8.03	8.05	8.07	8.09
	transfer	8.01	8.03	8.05	8.07	8.09
	transit	8.01	8.03	8.05	8.07	8.09
LTO charges	pax	3.28	3.80	4.33	4.85	5.38
	cargo	1.99	1.99	2.00	2.00	2.01
	Emission (N)	3.92	3.93	3.94	3.95	3.96

Art. 10.

§ 1. De vergoedingen bedoeld in de artikelen 1, 3, 4 en 5 moeten betaald worden na ontvangst van de factuur en volgens de voorwaarden ervan. Het neerleggen van een waarborg kan geëist worden. De gevallen waarin het neerleggen van een waarborg vereist is, alsook de bedragen van de eventuele waarborgen, worden vastgesteld door Brussels Airport Company.

§2. Bij gebreke aan het naleven van de elementen welke zijn opgenomen in §1, moeten de vergoedingen bedoeld in artikelen 1, 3, 4 en 5 betaald worden bij vertrek en/of aankomst aan Brussels Airport Company, in Euro of met eender welk elektronisch betaalmiddel.

§3. In geval van langdurig parkeren van vliegtuigen behoud Brussels Airport Company zich het recht om tussentijdse facturen op te stellen. Een afrekening zal volgen na vertrek of na "uitgebruikname" van het vliegtuig.

Art. 11.

§ 1. Voor de inning van de in artikel 10 bedoelde vergoedingen, moet elke Gebruiker of zijn vertegenwoordiger aan Brussels Airport Company het verkeersformulier overmaken, hem ter beschikking gesteld door Brussels Airport Company.

§ 2. De overhandiging van dit verkeersformulier moet ten laatste geschieden de dag na de beweging van het vliegtuig, vóór tien uur (lokale tijd).

Indien het verkeersformulier niet binnen de voorgeschreven termijn is overhandigd, onjuist of onvolledig is, zullen de in artikel 13 bedoelde vergoedingen berekend worden op basis van het maximum gewicht en capaciteit van het type van luchtvaartuig, volgens de documenten in het bezit van Brussels Airport Company. De op het verkeersformulier vermelde inlichtingen verbinden de Gebruiker en Brussels Airport Company behoudt zich het recht voor ze te verifiëren.

§ 3. De in de § 1 en 2 bedoelde overhandiging dient onder een elektronische vorm te gebeuren volgens de door Brussels Airport Company vastgestelde procedure.

Het ter beschikking stellen en/of sturen van alle nodige berichten voor inkomende en uitgaande vluchten, nodig voor de voorbereiding van het verkeersformulier voor Brussels Airport Company, is de verantwoordelijkheid van de Gebruikers.

Typische berichten zijn onder meer LDM (Load Data Message), de PTM (Passenger Transfer Message), MVT (Movement), de ICL (Inbound Connection List), CPM (Container Pallet Message), SLS (Statistical Load Summary), en andere.

Vertrekpunt, bestemming en respectievelijke vluchtnummers moeten altijd worden vermeld in deze berichten. Passagiersnamen dienen niet te worden overgemaakt aan Brussels Airport Company.

Brussels Airport Company gebruikt het systeem FLIRT voor de automatische en elektronische data-invoer voor het verkeersformulier en officiële statistieken, beantwoordend aan de EU-reglementering. Deze applicatie wordt door Brussels Airport Company zonder extra kosten ter beschikking gesteld van de afhandelaren werkzaam op de luchthaven van Brussel Nationaal.

§ 4. Brussels Airport Company heeft het recht de op het verkeersformulier vermelde inlichtingen mee te delen aan Skeyes met het oog op de inning van de vergoedingen bedoeld in artikel 172 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

Art 12.

Dit document is geen mededeling aan het publiek maar een publicatie die enkel gericht is aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal. Het Nederlandstalig document is de enige officiële versie van de gebruiksvoorwaarden. De Engels- en Franstalige versie is toegevoegd ten informatieve titel. Indien bepaalde formuleringen in de gebruiksvoorwaarden verschillend kunnen worden geïnterpreteerd naar gelang de taal van het document, dan zal de formulering in de Nederlandstalige versie van de gebruiksvoorwaarden primeren op de Engels- en Franstalige versie.

Zaventem, 13 mei 2022

5.3. Onderzoek van de middelen

50. Hiernavolgend onder hoofdstuk 5.3.1 zullen de middelen van de klagende partijen weergegeven worden, zoals zij werden ontwikkeld in hun verzoekschriften en slotopmerkingen. Deze middelen zullen samengebracht worden onder de volgende overkoepelende thema's:

- Informatieverstrekking;
- Trafiekvoorspelling;
- WACC;
- Investerings/CAPEX;
- Operationele kosten/OPEX;
- Activatoewijzing;
- Tariefstructuur;
- Marktvergelijking.

51. Onder hoofdstuk 5.3.2. komen de replieken van BAC op de middelen van de klagende partijen aan bod. Deze replieken zullen eveneens per thema gebundeld zijn.

52. Onder hoofdstuk 5.3.3. onderzoekt de Dienst Regulering de door de klagende partijen opgeworpen middelen en de replieken van BAC op deze middelen.

5.3.1. Middelen van de klagende partijen

A. Informatieverstrekking

A1. Onderhandelingsmarge van de gebruikers

53. Zowel IATA als Ryanair beklagen zich over de manier waarop de gehele tariefraadpleging werd gehouden. Volgens IATA ontbrak meer bepaald elke vorm van onderhandeling en inhoudelijke discussie met de gebruikers.¹⁷ Samen met Ryanair verwijt ze de uitbater geen rekening te hebben gehouden met de zienswijzen van de gebruikers en een gebrek aan bereidheid om enige toegeving of aanpassing te doen die zou beantwoorden aan de verzuchtingen van de sector.¹⁸ Zij zijn van mening dat een dergelijke handelswijze in strijd

¹⁷ Slotopmerkingen IATA, blz. 1.

¹⁸ Slotopmerkingen IATA, blz. 3; Slotopmerkingen Ryanair, blz. 1.

is met artikel 6.2 van de Richtlijn 2009/12/EG¹⁹ (hierna “Richtlijn Luchthavengelden” genoemd), dat volgens hen voorschrijft dat er effectief rekening wordt gehouden met de inspraak van de luchtvaartmaatschappijen om zo overeenstemming te bereiken over de inhoud van de consultatie.

A2. Inhoudelijke informatieverstrekking

54. IATA is van oordeel dat BAC tijdens de consultaties de op haar rustende transparantieplichting uit de artikelen 42 en 53 van het Licentiebesluit heeft geschonden. De aangeleverde informatie zou ontoereikend geweest zijn om het tariefsysteem te begrijpen, te becommentariëren of te betwisten.²⁰

Specifiek verwijst zij naar de efficiëntiedoelstelling van de OPEX, waarvoor BAC zich zou beperkt hebben tot een vrijblijvend percentage, zonder informatie over de afzonderlijke maatregelen die zullen genomen worden om de efficiëntiedoelstelling te bereiken.

Zij verwijst bijkomend naar de door BAC voorgestelde stijging van de OPEX-kosten als gevolg van de energieprijzen, wat onvoldoende zou zijn gejustifieerd. Aangezien de consumptieprijsindex van invloed is op de OPEX-kosten en deze ook gelieerd is aan de energieprijzen, zou het volgens haar bovendien mogelijk zijn dat de energieprijzen dubbel worden betaald.

55. Volgens Ryanair heeft BAC de informatieverplichting uit artikel 53, §1, g) van het Licentiebesluit geschonden door niet te hebben aangetoond welke voordelen de voorgestelde investeringen hebben voor de gebruikers en hoe deze voordelen werden berekend. Als voorbeeld hiervan verwijst zij naar de kosten van het nieuwe bagagesysteem. BAC zou hiervan geen becijferd effect op de capaciteit hebben aangetoond. Zij verwijt BAC geen business cases en kostendetails van de projecten te hebben voorgelegd, terwijl ze daar intern wel over zou beschikken. Om deze redenen vraagt Ryanair dat investeringsprojecten waarvan de efficiëntie of het capaciteitsvoordeel niet werden aangetoond, worden uitgesloten van de QQ4 activabasis.²¹ In haar slotopmerkingen stelt zij dat BAC geen informatie heeft gegeven over de belangrijkste parameters van elk groot investeringsproject, met inbegrip van de duurzaamheidsimpact in termen van uitstootreducties, efficiëntiewinsten en capaciteitsuitbreidingen.²²

¹⁹ Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, *Pb.* 14 maart 2009, L 70/11.

²⁰ Verzoekschrift IATA, blz.4.

²¹ Verzoekschrift Ryanair, blz. 8-9.

²² Slotopmerkingen Ryanair, blz. 6.

A3. Misleidende informatie over de investeringen

56. Ryanair betwist dat BAC licentieverplichtingen kan invoeren als rechtsgrond om bepaalde investeringen te rechtvaardigen. Zo zou het project “*New engine run up location*” (hierna ook “proefdraaiplaats” genoemd) niet gesteund kunnen worden op de door BAC aangehaalde verplichting uit artikel 33, § 1 van het Licentiebesluit, aangezien de verrichtingen in de proefdraaiplaats niet kunnen beschouwd worden als “verkeer van luchtvaartuigen op de grond”, maar wel kaderen binnen het onderhoud van vliegtuigen.²³

Zij is eveneens van mening dat het project “*Intermodal Hub*” niet kan gebaseerd worden op artikel 4, 5° van het Licentiebesluit, aangezien deze bepaling de houder er niet toe zou verplichten publieke transportinfrastructuur op te richten.²⁴

BAC zou wat deze investeringen betreft misleidende informatie hebben verschaft in de zin van artikel 55, §2, a) van het Licentiebesluit. Ryanair vraagt de regulator op grond hiervan de projecten van de activabasis uit te sluiten.

B. Trafiekvoorspelling

57. De klagende partijen zijn van mening dat de trafiekvoorspelling van BAC buitensporig conservatief is (zoals tevens het geval was in 2015), ver onder de voorspellingen van de industrie zelf en dat deze geen rekening heeft gehouden met de input van de gebruikers tijdens de consultatieperiode.²⁵

58. Daarbij wordt onder meer verwezen naar de voorspellingen van ACI²⁶ (waarvan BAC een lid is), Eurocontrol, IATA²⁷ en ICAO²⁸, die allemaal een sneller herstel voorzien dan BAC. Ryanair voegt daarvoor volgende voorspellingen toe in haar verzoekschrift²⁹:

²³ Verzoekschrift Ryanair, blz. 9.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Verzoekschrift Ryanair, blz. 1-3 en Verzoekschrift IATA, blz. 4-7.

²⁶ *Airports Council International*.

²⁷ *International Air Transport Association*.

²⁸ *International Civil Aviation Organisation*.

²⁹ Verzoekschrift Ryanair, blz. 2-3.

Tabel 1: Samenvatting voorspellingen

Organisatie	Vertegenwoordigd door	Laatste 2022 Base Forecast (% of 2019 levels)	Herstel tot niveau 2019 (jaar)	Vorige voorspelling
BAC	BAC	68,8% passagiers	2026	Geen update sinds 2021
ACI	Luchthavens	78% passagiers	2024	Herstel tegen 2025
IATA	Luchtvaart-maatschappijen	86% passagiers	2024	Herstel tegen 2025
Eurocontrol	Neutraal	89% bewegingen	2024	n.b.
ICAO	Neutraal	78,7%-85,4% passagiers	n.b.	n.b.

59. Volgens de klagende partijen is er geen enkele reden om aan te nemen dat het herstel op Brussels Airport veel trager zou verlopen dan in de rest van Europa. In ieder geval zou BAC hebben nagelaten om hiervan bewijs te leveren. Volgens IATA tonen de meest recente beschikbare cijfers aan dat verscheidene luchthavens, waaronder Frankfurt en Aéroports de Paris (AdP), hun prognoses reeds moeten bijstellen om tegemoet te komen aan het sneller herstel.³⁰

60. IATA geeft ook nog mee dat ze de assumpties van BAC zelf niet kan verifiëren en bijgevolg niet weet of bepaalde zaken al dan niet reeds opgenomen werden in het model.³¹ Ook stelt IATA dat het argument van BAC met betrekking tot het verband tussen passagiers en BBP-coëfficiënten door de realiteit wordt tegengesproken.³²

61. De klagende partijen verzoeken de Dienst Regulering dan ook om de trafiekvoorspelling voor QQ4 naar boven bij te stellen. Hiertoe vraagt IATA of een onafhankelijke audit zou kunnen uitgevoerd worden.³³ Ryanair vraagt de Dienst Regulering dan weer nieuwe consultaties op te leggen op grond van artikel 55 §2 a) van het Licentiebesluit.³⁴ In haar slotopmerkingen stelt IATA nog dat deze aanpassing van de prognoses niet gepaard kan

³⁰ Slotopmerkingen, IATA, blz. 5.

³¹ Slotopmerkingen IATA, blz. 5.

³² Slotopmerkingen IATA, blz. 4.

³³ Verzoekschrift IATA, blz. 7.

³⁴ Verzoekschrift Ryanair, blz. 3.

of mag gaan met een stijging van de OPEX. Extra personeel zou immers niet nodig zijn én vooral niet tijdig kunnen aangetrokken worden en (andere) kostenstijgingen zouden geneutraliseerd worden door het opnemen van de CPI-component in de tariefformule.³⁵

C. WACC³⁶

62. De klagende partijen zijn het niet eens met de berekening van verschillende parameters binnen de WACC en zijn van mening dat de WACC hierdoor buitensporig hoog is. Er wordt aangegeven dat de gebruikte methode grotendeels inconsistent is met hoe de WACC voor QQ3 bepaald werd, hoewel er volgens de klagende partij geen enkele reden zou zijn om het gevestigde model te wijzigen. Bovendien zou de huidige aanpak van BAC ook niet in overeenstemming zijn met het meest recente advies van het *Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators (TF)*. De klagende partijen vragen de Dienst Regulering dan ook om de WACC aan te passen tot een meer realistisch niveau, die volgens IATA³⁷ gesitueerd zou moeten zijn tussen -0,36% en 2,33%. Aangezien het gaat om een reële WACC, is een licht negatieve WACC mogelijk wanneer alle marktfactoren (waaronder CPI) naar behoren worden geïdentificeerd en toegepast.³⁸ In haar slotconclusies geeft Ryanair ook nog mee dat ze niet akkoord is met de stelling dat BAC specifiek een hoger risicoprofiel heeft als andere luchthavens aangezien zij haar verliezen van COVID-19 niet heeft kunnen compenseren. Het is, aldus de klager, namelijk zeker niet de norm in Europa voor luchthavens om hun verliezen ten gevolge van de pandemie te compenseren.

Risk-Free Rate (RFR)

63. De klagende partijen zijn het oneens met de door BAC toegepaste methode voor de berekening van de RFR.³⁹ Ze zijn het niet eens met de visie van BAC dat de markten (zodanig) veranderd zijn en daardoor een andere aanpak zouden vereisen, met name een toekomstgerichte vaststelling op basis van toekomstige rentetarieven (dewelke in 2015 door IATA werd voorgesteld, maar afgewezen door de Dienst Regulering). In haar slotconclusies stelt IATA dat de CPI-tarieven weliswaar in een opwaartse spiraal zijn terecht gekomen en er een stijging van de obligatierendementen te zien is, maar dat deze ontwikkelingen niet onverwacht komen en al lang hadden kunnen voorzien worden (zonder dat iemand het precieze tijdstip heeft kunnen aanwijzen).⁴⁰ De financiële markten

³⁵ Slotopmerkingen IATA, blz. 8.

³⁶ *Weighted average cost of capital*, ook wel gewogen gemiddelde kosten van kapitaal genoemd.

³⁷ Verzoekschrift IATA, blz. 12.

³⁸ Slotopmerkingen IATA, blz. 8.

³⁹ Verzoekschrift Ryanair, blz. 3-4 en Verzoekschrift IATA, blz. 8-9.

⁴⁰ Slotopmerkingen IATA, blz. 9.

en het gedrag van de centrale banken zouden hetzelfde pad als in het verleden volgen: stijgende CPI leidt tot stijgende obligatierendementen. Ryanair geeft in haar slotconclusies aan dat de toekomstige interesten ongekend zijn en waarschijnlijk niet zullen stijgen (verwijzend naar onderzoek van de ECB) en het daarom transparanter, eerlijker en robuuster is om de vorige beslissing van de Regulator te volgen en historische data te gebruiken.⁴¹

64. Bovendien geven de klagende partijen aan dat de nieuwe methodologie veel gebreken heeft, wat ook door de marktgegevens aangetoond wordt. In haar slotconclusies geeft IATA weer dat de gepresenteerde gegevens al achterhaald zijn, wat betreft de verwachte obligatierendementen en nog meer wat betreft de CPI. Bovendien zijn beide klagende partijen het erover eens dat je een *Belgisch* toekomstig obligatierendement niet mag verdisconteren door *Europese* inflatieverwachtingen. De benadering van BAC voor de CPI-bepaling wordt dan ook als niet adequaat gezien, aangezien het financieel derivaat om toekomstige inflatiecijfers te bepalen geen gebruik kan maken van Belgische CPI-gegevens (cf. inflatieswap met nulcoupon bestaat niet voor België). Gezien de aanzienlijke verschillen tussen de economieën van de landen van de eurozone mogen dergelijke financiële instrumenten dan ook niet gebruikt worden voor een belangrijke parameter (cf. RFR). Ryanair verwijst hiervoor in haar slotconclusies ook specifiek naar data van Eurostat met zeer grote verschillen tussen de Belgische jaarlijkse HICP⁴² en de Europese.⁴³
65. IATA is dan ook van mening dat er geen overtuigend bewijs werd geleverd voor de noodzaak tot wijziging van de methodologie en dat het besluit van de Dienst Regulering van 3 november 2015, dat ook aanbevolen wordt door het TF, moet gehandhaafd blijven: *“De Dienst Regulering is van mening dat de OLO op 10 jaar van de Nationale Bank van België (BNB) de beste inschatting geeft van de evolutie van een risicoloos rente op 10 jaar in België.”*
66. Ryanair geeft ook nog mee dat de RFR niet gebaseerd moet zijn op de Belgische context, aangezien investeerders in Brussels Airport waarschijnlijk hun investeringen internationaal diversifiëren. Doordat BAC hier niet kiest voor Europese waarden, doet ze aan *cherry picking*. In haar slotconclusies stelt Ryanair dat de RFR nul risico mag dragen.⁴⁴ Als de kredietrating van België verlaagd is en Belgische staatsobligaties dus als risicovoller

⁴¹ Slotopmerkingen Ryanair, blz. 3.

⁴² *Harmonised Index of Consumer Prices*.

⁴³ Slotopmerkingen Ryanair, blz. 4.

⁴⁴ Slotopmerkingen Ryanair, blz. 3.

worden beschouwd dan obligaties met een AAA-rating in het Eurogebied, moet een Belgische obligatie per definitie een risico lopen dat niet nul is.

67. De stelling van BAC dat het TF een prospectieve aanpak voor het RFR zou voorstaan, wordt in twijfel getrokken door IATA wat betreft de specifieke situatie van BAC.⁴⁵ In de TF-leidraad wordt immers gesproken over de *termijnkoers bij de uitgifte van staatsobligaties*. Er wordt betwijfeld dat de bedoelde leidraad een geregleerde periode van vijf jaar in gedachten had waarbij de waarden worden bepaald door financiële derivaten. Er wordt dan ook gevraagd de juiste opvatting van TF te bevestigen.

68. De klagende partijen zijn van oordeel dat de gebruikte methodologie consistent moet toegepast worden, waarbij (lange termijn)gemiddelden moeten gebruikt worden, zowel voor de bepaling van de RFR als voor de CPI (dewelke zorgt voor een lagere reële RFR). Derhalve verzoeken de klagende partijen de Dienst Regulering om de situatie opnieuw te evalueren en de WACC dienovereenkomstig aan te passen.

Asset Bèta vaststelling

69. De klagende partijen geven aan dat de redenen voor de hogere *asset bèta* van BAC niet gegrond zijn. De COVID-19 pandemie was een *black swan event* en zal zich niet verderzetten tijdens de QQ4-periode. De verhoogde onzekerheid en de negatieve trends (cf. nieuwe COVID-19 varianten en bijhorende maatregelen, overheidsbeleid in kader van milieuoverwegingen, etc.) die BAC aanhaalt zijn achterhaald, waarbij verschillende verkeersprognoses (zelfs van de ACI) een snel herstel naar het niveau van 2019 aantonen. De klagende partijen zijn het dan ook niet eens dat de stijging in bèta waarschijnlijk langdurig is⁴⁶, waarbij de referentieperiode van 2 jaar dan ook te kort is. Bovendien zou ook het TF aangeven dat langere statistische referentieperiodes meer representatief zijn voor het lange termijnrisico en deze de korte termijn invloed afvlakken (waarbij ook volgens TF-aanbeveling langere perioden moeten gebruikt worden om te voorkomen dat de pandemie als een *black swan event* een niet te verantwoorden groot gewicht wordt toegekend).⁴⁷

70. Daarnaast geven de klagende partijen aan dat de bepaling van de bèta's gebrekkig is, vanwege (het bedrijfsprofiel van) de gebruikte luchthavens. Brussels Airport is volgens hen niet vergelijkbaar met Groupe AdP, met een minder gevarieerde trafiek en andere

⁴⁵ Slotopmerkingen IATA, blz. 10-11.

⁴⁶ Ryanair verwijst hiervoor ook specifiek naar een studie van de Ierse ISA.

⁴⁷ Verzoekschrift Ryanair, blz. 4-5; Verzoekschrift IATA, blz. 9 en Slotopmerkingen IATA, blz. 11.

economische en politieke risico's. Bovendien zouden deze het investeringsrisico van het gehele bedrijf reflecteren en niet louter deze van de (gereguleerde activiteiten van de) luchthaven, waarbij aangegeven wordt dat de commerciële activiteiten van een *dual* of *hybrid-till airport* gescheiden moeten worden gehouden.⁴⁸

71. Tot slot wordt aangehaald dat de claim dat “BAC ook concurrentie ondervindt door de nabijheid van de luchthaven van Charleroi, terwijl andere luchthavens in de steekproef geen concurrerende luchthaven in de buurt hebben met een afzonderlijke eigenaar” foutief is en niet moet leiden tot een opwaartse revisie. Volgens Ryanair bedienen beide luchthavens andere klanten en beconcurreren ze elkaar dus niet en heeft bijvoorbeeld Copenhagen Airport ook concurrentie van Malmo Airport.⁴⁹ In de slotconclusies geeft Ryanair ook nog mee dat de Europese Commissie⁵⁰ de *catchment area* bepaalt als “100 km of 60 min. rijden”, met Malmo Airport – Copenhagen *city centre* gelijk aan 61km/50 min en Charleroi Airport – Brussel centrum gelijk aan 60,4km/1 uur rijden. Er wordt dan ook aangegeven dat Brussels Airport zeker niet moet beschouwd worden als de meest risicovolle luchthaven van Europa en dat de *asset bèta* moet gebaseerd worden op vergelijkbare middelgrote luchthavens die welvarende grootstedelijke regio's bedienen (zoals ook Copenhagen of Malmo), zonder aanpassingen ten gevolge van andere luchthavens in de *catchment area*. IATA geeft ook nog aan dat concurrentie van BAC niet bestaande is (vandaar dat luchthavens gereguleerd moeten worden), en dat de stellingen van BAC over haar concurrentiepositie ten opzichte van andere luchthavens en hogesnelheidstreinen in ieder geval niet relevant zijn, aangezien BAC niet heeft aangetoond dat deze veranderd zijn ten opzichte van het verleden en dat BAC al aangeeft de juiste strategie te gebruiken om zijn positie als hub te versterken.⁵¹

72. De klagende partijen verzoeken de Dienst Regulering dan ook om een meer realistische *asset bèta*. Hiervoor wordt door IATA ook verzocht om de aanpak van AdP⁵², de exploitant van luchthavens waaronder Paris-Charles de Gaulle en CAA⁵³, de regulator van de burgerluchtvaart in het Verenigd Koninkrijk, te bekijken.

⁴⁸ Verzoekschrift Ryanair, blz. 5 en Verzoekschrift IATA, blz. 10.

⁴⁹ Verzoekschrift Ryanair, blz.5.

⁵⁰ European Commission (2014), “Guidelines on State aid to airports and airlines”.

⁵¹ Slotopmerkingen IATA, blz. 12.

⁵² Aéroports de Paris.

⁵³ Civil Aviation Authority.

Nettoschuldratio / *Gearing*

73. IATA is van mening dat voor QQ4 moet uitgegaan worden van de feitelijke *gearing*, aangezien dit in QQ3 ook gebeurd is.⁵⁴ Ze gaat niet akkoord met het argument van BAC dat de marktwaarde van het eigen vermogen van beursgenoteerde luchthavens tijdens de crisis is gedaald en dat de *gearing* daarom nu op marktwaarden moet gebaseerd worden. Er wordt volgens IATA te veel belang gehecht aan de pandemische jaren, waarbij het effect naar verwachting maar van tijdelijke aard zal zijn.⁵⁵
74. De klagende partij verzoekt de Dienst Regulering om voor de bepaling van de *gearing*-waarde dezelfde aanpak te hanteren als in QQ3.

Marktrisicopremie (MRP) of *Equity-Risk-Premium* (ERP)

75. IATA is van mening dat BAC consistent moet blijven met de WACC-berekeningen van QQ3. Volgens hen wordt er voor de ERP via de aangepaste aanpak geen rekening gehouden met de economische feiten op korte en lange termijn en gebruikt BAC ook niet de meest actuele gegevens die beschikbaar zijn.
76. Er wordt daarbij ook verwezen naar de meest recente gegevens van DAMODARAN en DIMSON, MARSH en STAUNTON (DMS), waarbij de ERP-waarde aanzienlijk lager ligt dan de door BAC voorgestelde waarde.
77. De klagende partij verzoekt de Dienst Regulering om de aanpak van BAC niet toe te staan en het meetkundig gemiddelde of ten minste het gemiddelde van het meetkundig en rekenkundig gemiddelde te gebruiken van de ERP-waardering van ADP.⁵⁶

Financieringskosten (*cost of debt*)

78. IATA is van mening dat de risicopremie van de schuld niet mag berekend worden op basis van toekomstige rentevoeten, aangezien er geen nauwkeurige informatie over de toekomst beschikbaar is. De meest geschikte en nauwkeurige manier om de financieringskosten te waarderen zou erin bestaan de bestaande aanpak van QQ3 te hanteren.⁵⁷

⁵⁴ Verzoekschrift IATA, blz. 10.

⁵⁵ Slotopmerkingen IATA, blz. 13.

⁵⁶ Verzoekschrift IATA, blz. 11.

⁵⁷ Verzoekschrift IATA, blz. 12.

79. In hun slotconclusies wordt nog meegegeven dat de nadruk leggen op de meest recent uitgegeven schuld een vertekening vormt en geen rekening houdt met het feit dat de WACC-parameters op grond van reële waarden, eerder dan op grond van nominale waarden, worden bepaald.
80. De Dienst Regulering wordt dan ook verzocht om de reële kosten van de schuld te bepalen door gebruik te maken van de nieuwe bepaalde RFR en de feitelijke schuldstructuur.
81. Alle parameters in aanmerking genomen, zijn de klagende partijen van mening dat de WACC te hoog is, waarbij IATA aangeeft dat de WACC zich tussen -0,36% en 2,33% zou moeten bevinden, waarbij ze verwijst naar onderstaande tabellen⁵⁸:

asset beta	0.649	asset beta	0.649
equity beta	1.22	equity beta	1.22
market risk premium	4.84	market risk premium	4.84
cost of equity	1.21	cost of equity	4.31
gearing	54%	gearing	54%
risk free rate	-4.7	risk free rate	-1.6
debt premium	2.45	debt premium	2.45
cost of debt	-2.25	cost of debt	0.85
tax rate	25%	tax rate	25%
post tax WACC	-0.36%	post tax WACC	2.33%
pre tax WACC	-0.47%	pre tax WACC	3.10%

⁵⁸ Verzoekschrift IATA, blz. 12.

D. Investerings/CAPEX

D1. Gebrek aan consultatie over de investeringen

82. IATA verwijt de houder het CAPEX-plan te gebruiken als een enveloppe waarbinnen hij eenzijdig wijzigingen kan doen zonder de gebruikers hierover op voorhand te consulteren. Tijdens de halfjaarlijkse CAPEX-updates zouden de gebruikers slechts geïnformeerd worden van wijzigingen die in de praktijk al in uitvoering zouden zijn. Dit zou volgens haar een schending uitmaken van artikel 7 van de Richtlijn Luchthavengelden.⁵⁹
83. Ryanair meent dat in deze context artikel 25, §4 van het Licentiebesluit geschonden werd en verwijst hiertoe naar het project “Pier B – *Replacement Boarding Bridges*”.⁶⁰ Aangezien BAC heeft aangegeven dat voor deze investering de contracten met de aannemers reeds afgesloten zijn, is volgens Ryanair het principe van voorafgaandelijke consultatie geschonden. Om deze reden vraagt zij de regulator om het project uit te sluiten van de QQ4 kostenbasis en verder te verifiëren dat er geen andere investeringen in deze kostenbasis zijn opgenomen waarover eveneens niet voorafgaandelijk door BAC zou geconsulteerd geweest zijn.

D2. Dubbele betaling van de investeringen

84. Zowel IATA als Ryanair maken in hun verzoekschriften melding van het project “Pier B – *Replacement Boarding Bridges*” als voorbeeld van het feit dat BAC de gebruikers twee keer zou laten betalen voor bepaalde investeringen. Projecten die onder QQ3 werden uitgesteld of die niet volledig uitgevoerd werden zouden onder QQ4 opnieuw in de kostenbasis worden opgenomen, waardoor er twee maal voor zou moeten betaald worden.
85. IATA stelt in dit verband dat de houder het CAPEX-plan dan ook niet als een investeringsenveloppe mag beschouwen waarbinnen hij naar goeddunken projecten kan toevoegen of schrappen, daar dit weliswaar enige flexibiliteit creëert, maar tegelijkertijd ook de blootstelling aan risico's vermindert voor BAC. Bovendien wordt volgens haar de enveloppe niet weerspiegeld in de WACC(-berekening).⁶¹

⁵⁹ Verzoekschrift IATA, blz. 13.

⁶⁰ Verzoekschrift Ryanair, blz. 6.

⁶¹ Slotopmerkingen IATA, blz. 14.

86. Ryanair ziet in deze zelfs een schending van artikel 46, §2 van het Licentiebesluit: indien de vervanging van de instapbruggen niet volledig kon betaald worden met de tijdens QQ3 geconsulteerde investeringsschijven, dan moet de meerkost ervan volgens haar door BAC gedragen worden, en niet aan de gebruikers doorgeschoven worden in QQ4. Zij vraagt de regulator daarom het project van de QQ4 kostenbasis uit te sluiten en te verifiëren dat er geen andere meerkosten uit QQ3 zijn doorgeschoven naar QQ4.⁶²

E. Operationele kosten/OPEX

87. Volgens IATA kan er in het algemeen niet vertrouwd worden op de door BAC gemaakte voorspellingen met betrekking tot de personeelskosten, aangezien er tijdens QQ3 kon worden vastgesteld dat de werkelijke kosten veel hoger uitvielen dan wat toen tijdens de tariefconsultatie werd voorgesteld. Een onafhankelijke audit van de OPEX zou in dit verband vereist zijn.⁶³

Verder stelt zij dat er voor QQ4 geen bewijzen zijn aangeleverd die de verdere uitbreiding van het personeelsbestand kunnen aantonen. De OPEX-kosten zouden evenredig moeten stijgen met het hernemende luchtverkeer, maar in het voorstel van BAC zouden ze veel sneller stijgen.⁶⁴

Aangezien er geen afdoende informatie zou zijn gegeven over welke besparingsdoelstellingen BAC zou nastreven en hoe zij zouden worden verwezenlijkt, vraagt IATA de regulator daarnaast om een efficiëntiefactor in te voeren die gekoppeld is aan de werkelijke verkeersprognoses.

IATA stelt tevens vast dat de toepassing van de consumptieprijsindex van september 2022 de OPEX-kosten in 2023 nog verder zal verhogen. Zij vindt de consumptieprijsindex eigenlijk niet geschikt, omdat niet alle luchthavenkosten CPI-gerelateerd zijn en waar ze dit wel zijn, beschikt de uitbater volgens haar over aanzienlijke koopkracht. Om die reden wordt een negatieve herberekening bij de start van QQ4 gevraagd, aangevuld met een negatieve x-factor.⁶⁵

⁶² Verzoekschrift Ryanair, blz. 6-7

⁶³ Slotopmerkingen IATA, blz. 14.

⁶⁴ Verzoekschrift IATA, blz. 14.

⁶⁵ Verzoekschrift IATA, blz. 14-15.

Zij wenst tenslotte dat de regulator de werkelijke kostenvoorspelling voor 2022 verifieert en vergelijkt met de juiste verkeersprognoses om na te gaan of de door BAC voorgestelde kostenbasis voor QQ4 wel correct is.⁶⁶

F. Activatoewijzing

88. IATA betwist in haar verzoekschrift dat het door BAC gebruikte ABC-model de vereiste strikte scheiding van activa tussen de luchtvaartgerelateerde en commerciële activiteiten binnen een *dual till*-systeem respecteert. Het hanteren van hetzelfde ABC-model als binnen de *hybrid till* waarin BAC zich vroeger bevond, zou nu niet meer kunnen gejustifieerd worden. Volgens IATA kan er ook niet gegarandeerd worden dat er binnen het bestaande ABC-model geen dubbel gebruik is van de infrastructuur en de OPEX. Zij haalt als voorbeeld hiervan de reclame aan die is aangebracht op de instapbruggen, dewelke door de gebruikers betaald zijn. IATA is van mening dat ofwel de luchtvaartmaatschappijen voor dit gebruik dienen vergoed te worden, of dat BAC hiertoe afzonderlijke infrastructuur dient te creëren. IATA vraagt de regulator om een nieuwe onafhankelijke audit van het ABC-model om dergelijk dubbel gebruik uit te sluiten.⁶⁷ In haar slotopmerkingen merkt zij op dat het nieuwe ria-wisselkantoor op de luchthaven niet was opgenomen in de CAPEX-lijst die tijdens de consultatie gepresenteerd werd. Zij stelt zich dan ook vragen bij de kostallocatie ervan.⁶⁸

89. Ryanair verzet zich tegen het feit dat de kosten van de nieuwe proefdraaiplaats via het ABC-model integraal aan de gebruikers worden toegerekend, wat een inbreuk zou uitmaken op artikel 42, 1° van het Licentiebesluit. Zij is namelijk van mening dat het proefdraaien geen gereguleerde activiteit uitmaakt, maar wel gelinkt is aan het onderhoud van vliegtuigen. Om deze reden vraagt zij de regulator om het project uit te sluiten van de gereguleerde CAPEX.⁶⁹

90. Verder argumenteert Ryanair dat de kosttoewijzing van de *Intermodal Hub* evenmin conform artikel 42, 1° van het Licentiebesluit is gebeurd.⁷⁰ Meer in het bijzonder gaat zij er niet mee akkoord dat de kosten verbonden aan dit project voor 84,4% aan de gebruikers worden toegewezen, aangezien dit percentage geen rekening zou houden met het aandeel niet-passagiers dat in de toekomst van de betrokken infrastructuur zal

⁶⁶ Slotopmerkingen IATA, blz. 14.

⁶⁷ Verzoekschrift IATA, blz. 15-16.

⁶⁸ Slotopmerkingen IATA, blz. 15.

⁶⁹ Verzoekschrift Ryanair, blz. 7.

⁷⁰ Verzoekschrift Ryanair, blz. 7-8.

gebruikmaken. Ryanair verwijst als voorbeeld naar de luchthaven van Cologne, waar de *Intermodal Hub* ook als transferplaats gebruikt wordt voor pendelaars die de luchthaven niet als eindbestemming hebben. Zij vraagt de regulator daarom dit project van de QQ4 activabasis uit te sluiten.

G. Tariefstructuur

G1. Graduele herbalancering in strijd met het principe van kostengerelateerdheid

91. Ryanair ondersteunt de door BAC voorgestelde herbalancering van de tariefstructuur van passagiers- naar LTO-heffingen, aangezien dit efficiënte en milieuvriendelijke operaties stimuleert, maar is van mening dat deze herbalancering niet gradueel mag gebeuren. In haar reactie op de conclusies van BAC wordt ook bezwaar gemaakt tegen diens beslissing om de introductie van efficiënte en duurzame maatregelen uit te stellen en te minimaliseren om *legacy*-luchtvaartmaatschappijen en grote vrachtmaatschappijen te beschermen ten koste van duurzame operaties.⁷¹
92. De klagende partij stelt dat BAC hiermee in strijd met de artikelen 40 en 43 van het Licentiebesluit handelt, waarbij de tariefstructuur niet in overeenstemming zou zijn met de internationale normen en gebruiken. ICAO zou in 2004 immers gesteld hebben dat de tarieven bepaald moeten worden volgens het kostengerelateerdheidsbeginsel.⁷²
93. Ryanair vraagt dan ook om op grond van 55, §4, c) van het Licentiebesluit de voorgestelde herbalancering onmiddellijk te laten toepassen vanaf de start van QQ4 en dus niet gefaseerd over deze periode heen. BAC zou immers niet aangetoond hebben dat de kosten effectief gradueel over de QQ4 periode zouden toenemen.

G2. Tariefstructuur is niet afgestemd op de referentieluchthavens

94. Ryanair is van mening dat de balans van de tarieven tussen enerzijds de heffing voor vliegbewegingen en anderzijds de heffing voor passagiers strijdig is met de praktijk op de referentieluchthavens, en dit op grond van artikel 42, 3° van het Licentiebesluit. Zij houdt in deze context voor dat de LTO-heffingen in de 7 referentieluchthavens gemiddeld 24% van de totale heffingen bedragen, terwijl dit voor BAC evolueert van 12% aan het begin van QQ4 tot 19% aan het einde van QQ4. Volgens haar dienen trouwens ook andere

⁷¹ Slotopmerkingen Ryanair, blz.6

⁷² Verzoekschrift Ryanair, blz. 10.

luchthavens dan diegenen opgesomd in het Licentiebesluit mee opgenomen te worden in de vergelijking.⁷³

95. De klagende partij vraagt dat conform artikel 55, §4, c) van het Licentiebesluit een tariefstructuur wordt opgelegd die in lijn is met de referentieluchthavens, zoals genoemd in artikel 1, 6° van het Licentiebesluit.

H. Marktvergelijking

96. IATA is het niet eens met de conclusie van BAC dat het niveau van de tarieven op Brussels Airport in overeenstemming is met dat op vergelijkbare luchthavens. Zij stelt dat de benchmark van de houder gebaseerd is op gegevens van 2019 en dan ook geen rekening houdt met de aanzienlijke tariefverhoging die momenteel wordt voorgesteld. Volgens IATA zullen de luchthavens waarmee BAC zich vergelijkt minder sterk hun tarieven verhogen, op twee uitschuivers na (London Heathrow Airport en Amsterdam Schiphol Airport).
97. De klager stelt dat er rekening moet gehouden worden met de totaal voorgestelde tariefstijging van 6,8%, inclusief nieuwigheden zoals *Fuel & Oil* én met de verwachte CPI van 7%, die immers een belangrijk onderdeel omvat van de tariefformule. Daarbij is zij van mening dat de CPI een consumentenprijsindex is en geen luchthavenprijsindex en daardoor in de huidige omstandigheden te hoog zou zijn. Volgens haar zullen de totale tarieven in QQ4 bijgevolg niet in overeenstemming zijn met het gemiddelde van vergelijkbare luchthavens. In haar slotconclusies stelt IATA nog wel dat ze het eens is met BAC dat voor de vaststelling van de luchthavengelden het benchmarken van weinig belang is, maar dat het wel aantoont dat BAC veel minder “concurrerend” is dan zij beweert.⁷⁴

⁷³ Verzoekschrift Ryanair, blz. 10-11.

⁷⁴ Slotopmerkingen IATA, blz. 16.

A. Informatieverstrekking

A1. Onderhandelingsmarge van de gebruikers

98. BAC is van mening dat de consultatieperiode niet kan beschouwd worden als een onderhandeling waarbij de verschillende partijen extreme voorstellen maken om finaal in het midden te eindigen. Volgens haar werd de feedback van de gebruikers tijdens de consultatie in aanmerking genomen en behandeld, maar is het niet mogelijk om de luchtvaartmaatschappijen zomaar te volgen in al hun tegenvoorstellen, aangezien alle elementen uit het ontwikkelingsplan niet los van elkaar kunnen bekeken worden en niet gewijzigd kunnen worden zonder van invloed te zijn op de andere bouwstenen van het plan.⁷⁵ Zij wijst er nog op dat het initiële tariefvoorstel trouwens wel degelijk werd aangepast op de afsluitende vergadering van 11 mei 2022.⁷⁶

A2. Inhoudelijke informatieverstrekking

99. BAC argumenteert dat zij haar wettelijke verplichtingen inzake informatieverstrekking over de OPEX en CAPEX-kosten heeft nageleefd, en doet dit door te verwijzen naar de verschillende vergaderingen die tijdens de consultatieperiode over dit onderwerp georganiseerd werden, en naar de bijhorende presentaties.

100. De reden dat zij inzake OPEX geen specifieke besparingsmaatregelen heeft voorgesteld is omdat het gaat om top-down targets die zij wil realiseren door voortdurende monitoring van de kostenontwikkeling en door prijsonderhandelingen op het ogenblik van contractverlengingen. Ook de impact van de stijgende energieprijzen op de OPEX zou voldoende zijn uitgelegd. Zij weerlegt in haar conclusies tevens de stelling dat de CPI dubbel in aanmerking zou worden gebracht via de OPEX en nogmaals via de tarieven:

“IATA verwijst naar een dubbele verrekening van CPI. Dit is onjuiste stelling. De tarieven voor 2023 worden bepaald op basis van de verwachte kosten van 2023 waarbij 2022 een referentiebasis is. De kostenbasis is onderhevig aan inflatie. 2023 zal naar alle waarschijnlijkheid gekenmerkt worden door een atypische inflatie-evolutie. Immers de inflatie voor 2022, waarmee rekening werd gehouden voor de opex bepaling van 2022 voor het finale tariefvoorstel, is hoog terwijl een verlaging van de inflatie wordt verwacht in 2023. Om een foute impact van deze atypische CPI (hoge CPI 2022 versus CPI 2023) te

⁷⁵ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 2; Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 2.

⁷⁶ Slotopmerkingen BAC/IATA, blz. 3.

*vermijden heeft BAC daarom net een correctie op de tariefformule verwerkt in haar finale tariefvoorstel. Voor de daaropvolgende jaren is dit niet meer relevant. Immers, BAC houdt vanaf 2023 enkel rekening in haar opex met kosten uitgedrukt in termen 2022. Die kosten zullen dan ook stijgen of dalen in functie van CPI, uitgedrukt in de tarieven. IATA doet uitschijnen dat BAC de verhoging met CPI 2x doorrekent: 1 x in opex en dan nog eens via de tarieven. Dit is geenszins het geval.”*⁷⁷

101. BAC is het daarnaast niet eens met de visie van Ryanair dat er per investeringsproject een volledige “cost breakdown” zou moeten gegeven worden. Dit zou, in tegenstelling tot wat Ryanair voorhoudt, niet vereist worden door overweging 14 van de Richtlijn Luchthavengelden. Volgens BAC is er voldoende informatie gegeven om per project de nodige toekomstige monitoring te doen van de kosten ervan. BAC vindt dat zij voor alle investeringen, met inbegrip van het bagagesysteem, zowel de noodzaak ervan als de capaciteitsvoordelen afdoende heeft toegelicht tijdens de verschillende consultatiesessies. Andere luchtvaartmaatschappijen zouden zelfs uitdrukkelijk hebben bevestigd dat de vernieuwing en de capaciteitsuitbreiding van de bagage-infrastructuur noodzakelijk zijn. Dat het huidige bagagesysteem voor Ryanair momenteel voldoet, zou volgens BAC niets veranderen aan het feit dat de infrastructuur verouderd en versleten is en toe is aan structurele vervanging.⁷⁸

A3. Misleidende informatie over de investeringen

102. Wat het verzet van Ryanair tegen de proefdraaiplaats en de *Intermodal Hub* betreft, baseert BAC zich voor zijn verweer op dezelfde argumenten als degenen die hieronder bij “Activatoewijzing” zullen worden beschreven (hoofdstuk 5.3.2. F).⁷⁹

B. Trafiekvoorspelling

103. Vooreerst geeft BAC weer dat geen enkele gebruiker haar een prognose heeft bezorgd van diens vliegverkeer in QQ4, of van de samenstelling en het geplande gebruik van de vloot, zoals bepaald in het Licentiebesluit en ondanks de specifieke vraag van BAC.
104. Daarnaast geeft BAC aan dat, conform de beslissing van 3 november 2015 van de Regulator, de aanstelling van een onafhankelijke derde niet wenselijk is, aangezien de verkeersvooruitzichten gebaseerd moeten zijn op de specifieke context van Brussels

⁷⁷ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 11-12.

⁷⁸ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 29-30.

⁷⁹ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 30.

Airport en dat BAC, als luchthavenuitbater, zelf de beste partij is om de meest realistische trafiekprognose op te stellen, rekening houdend met de verschillende specificiteiten van de luchthaven.

105. In haar slotconclusies stelt BAC dat de verkeersvooruitzichten die zij in het verleden heeft opgesteld ook steeds zeer nauw aanleunden bij de realiteit, waarbij er soms zelfs meer verkeer werd voorspeld dan in werkelijkheid het geval was.⁸⁰ De grootste afwijkingen waren het resultaat van onverwachte factoren, zoals de financiële crisis in 2009-2010, de aanslagen in 2016 of de onverwachte opstart van Ryanair in 2014.
106. BAC vindt dat zij tijdens de consultatieprocedure een goed gestructureerde presentatie van de trafiekvooruitzichten heeft gegeven via een *bottom-up* aanpak, gebaseerd op de geografische markten en de verschillende business segmenten (*home carrier, leisure, low cost*, overige korte afstandsvluchten en lange afstandsvluchten).
107. BAC stelt dat de *top-down* prognoses waar de klagende partijen naar verwijzen niet specifiek van toepassing zijn op het verkeer op Brussels Airport, maar enkel algemeen op Belgisch of zelfs Europees niveau. BAC verwijst hierbij onder meer naar het *reboot businessplan* van Brussels Airlines, de gedetailleerde en onderbouwde aannames per luchtvaartsegment, marktconcurrentie en andere bewezen hypothesen per segment, waarmee door haar specifiek werd rekening gehouden.
108. BAC wijst ook op de huidige evoluties, waarbij de trafieksegmenten op Brussels Airport voorlopig niet evolueren zoals de prognose van IATA vooropstelt, terwijl Charleroi wel sterke groeicijfers kent (wat zou bevestigen dat de groei in Europa vooral gedomineerd wordt door *low cost*- en *leisure*-verkeer) en wijst ook op nieuwe factoren na februari 2022 (waaronder de oorlog Oekraïne, prijzen van energie en brandstof, de daling van de koopkracht, maar ook het aangekondigde vertrek van Ryanair) die aangeven dat voorzichtigheid geboden is bij het aanpassen van de vooruitzichten. BAC verwijst daarbij ook specifiek naar de door Ryanair aangehaalde prognose van ACI, waarbij gesteld wordt dat deze met de nodige voorzichtigheid moet geïnterpreteerd worden. Volgens ACI zou het herstel overigens nog steeds grotendeels worden aangedreven door *leisure*-verkeer en de uitbreiding van de capaciteit van ultra lage-kostenmaatschappijen. Zij zou bovendien ook waarschuwen voor de aanhoudende personeelsproblemen die de grotere luchthavens onevenredig zwaar treffen.

⁸⁰ Slotopmerkingen BAC/IATA, blz. 6.

109. Daarnaast geeft BAC aan dat het lage aantal vliegtuigbewegingen het gevolg is van regionale vliegtuigbewegingen die niet zullen herstellen tot het niveau van 2019 (omwille van specifieke lokale gebeurtenissen die BAC heeft weergegeven), maar dat BAC in haar prognoses wel rekening heeft gehouden met een gestage groei van grotere toestellen. BAC geeft daarbij ook aan dat de groei van het aantal vliegtuigbewegingen minder relevant of kritisch is voor de groei van het aantal passagiers.
110. Er is volgens BAC ook geen reden om de gepresenteerde prognose bij te werken op basis van de meest recente beschikbare gegevens. Zo zouden de werkelijke prestaties voor 2022 in overeenstemming zijn met de voorspelde cijfers (met duidelijke onderprestatie in de eerste maanden en een lichte overprestatie in het zomerseizoen, wat mede een gevolg zou zijn van de capaciteitsbeperkingen op de luchthaven Schiphol, dewelke na 2023 zouden verdwijnen als er grotere vliegtuigen zullen ingezet worden). Daarnaast stelt BAC dat in de gepresenteerde prognose al rekening gehouden werd met een aanzienlijke inhaalbeweging van het verkeer tegen 2023. BAC stelt bovendien in haar slotconclusies (p.7-8) dat deze inhaalbeweging zich – via *leisure*-verkeer – al heeft ingezet in 2022 en dat dit geen impact heeft op het totale trafiekvolume voor 2023. De goede prestatie in de zomermaanden in het *leisure*-segment is volgens BAC ook niet representatief voor de totale prestaties op de luchthaven.
111. Tot slot wijst BAC er ook op dat, in de wetenschap dat de ontwikkeling van het passagiersverkeer historisch gezien gecorreleerd is met de ontwikkeling van het BBP, de huidige cijfers (in vergelijking met de cijfers van december 2021) zouden leiden tot een lagere passagiersgroei dan aanvankelijk verwacht.
112. BAC concludeert dan ook dat de verkeersprognoses uit de industrie niet weerhouden kunnen worden voor Brussels Airport. Haar eigen voorspellingen zouden daarentegen zeer realistisch zijn en zelfs nog geen rekening houden met een aantal (nieuwe) bestaande risico's.
113. Ondergeschikt geeft BAC aan dat indien de regulator de verkeersvooruitzichten toch naar boven zou bijstellen, de kosten inherent aan het personeel, security en diensten aan de passagiers proportioneel moeten worden aangepast in functie van de nieuwe trafiekcijfers en dat er mogelijk ook een impact kan zijn op de CAPEX. In haar slotconclusies geeft BAC nog mee dat het toepassen van een algemene elasticiteit voor het bepalen van de link tussen OPEX en trafiek niet relevant is in een context waarbij BAC haar middelen terug dient op te schalen na de pandemie. Daarbij wordt ook aangegeven dat de reële loonkost overeenkomt met het niveau van het Development Plan, los van het

feit of alle vacatures ingevuld kunnen worden (er wordt dan immers gewerkt met contractors).

C. WACC

114. BAC vestigt in haar conclusies de aandacht op het belang van een juiste WACC, die voor voldoende financiële draagkracht moet zorgen om de activiteiten en investeringsprogramma's van BAC te kunnen voortzetten in een markt die onderhevig is aan schommelingen in kosten of volume. Het niet weerspiegelen van de correcte – gewijzigde – marktomstandigheden zou leiden tot een foute definitie van de WACC. Voor de contextuele evolutie die in aanmerking genomen moet worden om te beoordelen of consistentie ten opzichte van QQ3 werkelijk zal leiden tot het meest waarschijnlijke resultaat, verwijst BAC onder meer naar de verklaring van de ECB om het programma van *Quantitative Easing* vanaf juli 2022 stop te zetten, de evolutie van de rentetarieven sinds begin 2022, de verslechterde geopolitieke omstandigheden in Europa en de pessimistische marktverwachtingen. BAC bevestigt ook dat het risicoprofiel van luchthavens en meer specifiek van BAC zelf door de COVID-19 periode verhoogd zijn (waarbij BAC – in tegenstelling tot andere luchthavens – haar verliezen ook niet kan compenseren).⁸¹

115. BAC geeft ook nog aan in de definitie van de verschillende parameters rekening gehouden te hebben met de lange termijn inschatting van deze parameters welke relevant zijn voor de QQ4 periode, conform het advies van het Thessaloniki Forum.

Risk-Free Rate (RFR)

116. BAC bevestigt haar stelling vanuit de consultatie dat een benadering van de RFR op basis van historische data geen correcte inschatting kan geven voor de periode QQ4 omwille van de hierboven reeds vermelde evoluties. De huidige marktdata illustreren dat de verwachting voor QQ4 fundamenteel anders is voor wat betreft rente en inflatie.

117. BAC berekent de nominale RFR en de inflatie op basis van de gemiddelde verwachtingen voor elke parameter over de periode 2023-2028 (cf. met lange termijn voorspellingen). BAC stelt dat IATA in haar berekening van de RFR voor QQ4 voorbijgaat aan de huidige marktreality én aan de verwachte daling van de inflatie, die bij BAC gebeurt op basis van marktdata (*inflation swap*). Dit illustreert dat de hoge inflatie van 2022 een tijdelijk gegeven is en terug evolueert naar 'normale' niveaus voor de QQ4

⁸¹ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 14-16 en Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 17-19.

periode, wat ook verwacht wordt door het federaal planbureau. De huidige reële RFR voor 2022 – die zeer laag is – is dan ook niet relevant voor QQ4. In haar slotconclusies geeft BAC ook nog aan dat de EU nog steeds meer dan relevant is (voor bepaling inflatie) omdat investeerders in Belgische obligaties meer belang hechten aan de inflatie in de eurozone dan specifiek aan de Belgische inflatie. Bovendien bestaat er een sterke correlatie tussen de EU en de Belgische inflatiecijfers (cf. onderzoek periode 2001 -2021 ECB).⁸²

118. Volgens BAC is de gebruikte methodologie ook in lijn met de principes van het Thessaloniki Forum, dewelke het gebruik van *forward-looking* ramingen aanvaardt. Bovendien houdt de methodologie door BAC toegepast rekening met de verwachtingen voor de Belgische OLO over een periode van 5 jaar. In haar slotconclusies geeft BAC nog aan dat de gewijzigde omstandigheden deze aanpak verantwoorden, wat niet alleen door de huidige marktdata, maar ook door de Europese Centrale Bank en het federaal Planbureau bevestigd wordt. Ook andere regulatoren gebruiken op dit ogenblik deze aanpak, waarvoor specifiek ook naar CREG verwezen wordt, die ook gebruik maakt van een *forward-looking* inschatting.⁸²

119. Tot slot geeft BAC hier ook nog aan dat de huidige inschatting van de RFR op basis van de nieuwe marktdata zelfs een onderschatting is van de voorgestelde RFR (cf. stijging basisrentes ECB en verwachting van lagere inflatie).

Asset Bèta vaststelling

120. BAC stelt dat de aanpak volledig in overeenstemming is met de methode die de Regulator in QQ3 heeft gebruikt, waarbij bovendien gesteld werd dat het risicoprofiel van BAC hoger ligt aan dat van AdP.

121. BAC geeft daarbij weer dat een bedrijf zoals AdP (en Fraport) een bredere activiteitenbasis heeft en dus een grotere spreiding van risico's in vergelijking met BAC en daarom per definitie een lagere risicograad. Daarbovenop heeft BAC ook een significant bijkomend hoger risicoprofiel dan de omliggende luchthavens ten gevolge van haar ligging, haar *catchment area* en de impact van concurrerende (*low cost* en regionale) luchthavens, maar ook op vlak van verbinding met hogesnelheidstrein. Ook de recente beslissing van Ryanair om haar activiteiten (al dan niet tijdelijk) te stoppen wordt hierbij aangehaald als bevestiging van de hoge concurrentie.⁸³

⁸² Slotopmerkingen BAC/Ryanair, blz. 6-7 en Slotopmerkingen BAC/IATA, blz. 13-15.

⁸³ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 19 en Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 22-24.

122. Op de eigen berekening van de *asset bèta* van de luchthaven van Copenhagen (CPH) (door Ryanair) geeft BAC weer dat het aandeel van CPH niet liquide is (zeer klein aandeel verhandelbare aandelen), in tegenstelling tot andere genoteerde aandelen van luchthavens, waardoor de *asset bèta* voor CPH als enige berekening dan ook van geen waarde als referentie voor BRU kan gebruikt worden.⁸⁴
123. BAC vraagt ook om te erkennen dat luchthavenoperaties in 2022+ niet per definitie gelijk zijn aan luchthavenoperaties in 2015: enerzijds heeft de pandemie aangetoond dat luchthavenoperaties een groter risicoprofiel hebben dan initieel ingeschat maar dat bovendien er een aantal bijkomende factoren relevant worden (cf. *business travel* onder druk, grotere volatiliteit, gewijzigde perceptie *green travel*). De nieuwe waargenomen risico's moeten in de *asset bèta* opgenomen worden.⁸⁴
124. Bovendien geeft BAC weer dat er door BAC ook een benchmark is uitgevoerd op verschillende beursgenoteerde luchthavens om de relevantie van het niveau van de *asset bèta* van ADP – dewelke een onderschatting is van het risicoprofiel van BAC – te bevestigen.⁸³
125. Tot slot geeft BAC aan dat de referentieperiode voor de *asset bèta* lang genoeg is om de marktschommelingen af te vlakken en kort genoeg om geen situatie te herkennen waarin de markt niet ten volle rekening heeft gehouden met sectorspecifieke risico's, zoals de nadruk op duurzaamheid in het luchtvervoer of het risico van mondiale gebeurtenissen.⁸³

Nettoschuldratio / Gearing

126. BAC geeft aan dat de berekening van de *gearing* op basis van boekhoudkundige gegevens zou leiden tot een aanzienlijke onderwaardering van BAC's werkelijke *gearing*, die op haar werkelijke marktwaarde moet worden gebaseerd. Zo is ten eerste de boekwaarde van het eigen vermogen van BAC gedaald en zal zij verder dalen om de nettoverliezen van de afgelopen twee jaar te dekken. Ten tweede is de marktwaarde van het eigen vermogen waarschijnlijk sterker gedaald dan de boekwaarde van het eigen vermogen, omdat de verwachtingen omtrent de toekomstige winstgevendheid van de luchthavens aanzienlijk zijn gedaald. Dit verantwoordt de correctheid van de voorgestelde aanpak.⁸⁵

⁸⁴ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 21.

⁸⁵ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 24-25.

Marktrisicopremie (MRP) of *Equity-Risk-Premium* (ERP)

127. BAC herhaalt in haar conclusies dat de huidige ERP-raming van Damodaran, gezien de hoge volatiliteit in de afgelopen 7 jaar, problematisch is voor België. De onderbouwing van de ERP-waarde van BAC is gebaseerd op enerzijds de vaststelling van de ERP-waarde door de regulator in 2015 (cf. 6,71% op basis van waarde Damodaran) en anderzijds de stabiele ERP voor België op basis van andere bronnen (DMS en Bloomberg).⁸⁶
128. BAC wijst er op dat het loutere gebruik van de ERP-waarde van DMS (waarnaar IATA verwijst) zou leiden tot een lagere waarde, maar dat het loutere gebruik van de ERP-waarde van Bloomberg wel zou leiden tot een hogere waarde.⁸⁶
129. BAC blijft dan ook van mening dat de raming van de ERP dient om voor een periode van 5 jaar een zekere stabiliteit te garanderen. Een stabiel niveau van ERP ten opzichte van QQ3 blijft de meest relevante inschatting van de ERP voor de QQ4 periode.
130. Tot slot geeft BAC – in ondergeschikte orde – aan dat het gebruik van het meetkundig gemiddelde altijd een onderschatting van het verwachte rendement zal opleveren (volgens relevante economische en financiële literatuur, waaronder Fama, het Ibbotson SBBI Yearbook en R.A. Morin).⁸⁶

Financieringskosten (*cost of debt*)

131. BAC is het niet eens met IATA dat “de enige geldige beschikbare gegevens de huidige schuldstructuur is”. In 2015 was het zinvol om de bestaande schuld van BAC bij uitgifte in aanmerking te nemen, omdat het grootste deel van de schuld toen vrij recent was, zodat de coupons de marktrente bevestigen. Er was ook weinig of geen vernieuwing van schuld gepland over QQ3. De rentetarieven en spreads zijn sinds 2015 echter veranderd, zodat de coupons van de huidige schuldpositie niet langer de werkelijke marktkosten, relevant voor QQ4 reflecteren. De financieringskost voor QQ4 zal grotendeels deze zijn van nieuwe uitgiftes. Bovendien heeft BAC in de loop van 2020 verschillende nieuwe emissies gedaan, dewelke nieuwe financieringskosten reflecteren. Er zal een aanzienlijk bedrag aan bestaande/oude schuld moeten worden geherfinancierd dat aan het begin van QQ4 op het punt staat te vervallen. Daarom is het relevant om de

⁸⁶ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 25-28.

meest recente schuldemissies van BAC in aanmerking te nemen voor de “te herfinancieren” schulden.⁸⁷

D. Investerings/CAPEX

D1. Gebrek aan consultatie over de investeringen

132. BAC betwist de stelling van IATA dat er tijdens QQ3 projecten zijn uitgevoerd die niet vooraf overlegd zouden zijn geweest. Tijdens deze periode zouden de gebruikers immers de mogelijkheid hebben gehad om tijdens 10 CAPEX-updates commentaar op nieuwe projecten te uiten.⁸⁸

133. Wat specifiek het argument betreft dat er niet voorafgaandelijk zou zijn geconsulteerd over de “Pier B – *Boarding bridges*” geeft BAC de historiek van overlegmeetings weer die zou moeten illustreren dat er reeds in QQ3 over het project en zijn scope-uitbreidingen is geconsulteerd. Het feit dat er reeds bestellingen geplaatst zijn ter uitvoering van het project zou dan ook gerechtvaardigd zijn.⁸⁹

D2. Dubbele betaling van de investeringen

134. BAC toont via een hypothetisch voorbeeld aan dat uitstel van een project naar een volgende geregleerde periode geen dubbele betaling van dit project met zich meebrengt, in die zin dat het uit de activabasis wordt genomen bij het begin van het nieuwe quinquennium en pas terug opgenomen wordt vanaf de uitvoering. Voor een project afzonderlijk zou gesteld kunnen worden dat een klein deel van het project reeds gefinancierd werd. BAC geeft echter weer – in de consultaties d.d. 20 januari 2020 m.b.t. de CAPEX en in haar conclusies – dat de totale QQ3-CAPEX wel degelijk hoger was uitgevallen dan oorspronkelijk geraamd, waardoor deze ‘extra’ investeringen tijdens QQ3 niet gefinancierd werden en dit deel van de financiering dus volledig ten laste van BAC was. BAC geeft ook nog weer dat boven op de extra investeringen die niet in de activabasis van QQ3 zaten, COVID en de uitbreiding van QQ3 ook nog andere gevolgen heeft gehad, zoals de daling van het verkeer, waarvoor BAC de negatieve gevolgen moest dragen. BAC geeft in haar conclusies ook weer dat los van de nieuwe investeringen 2021-2022 (cf. verlenging QQ3), ook de bestaande activabasis in deze jaren slechts heel beperkt is gefinancierd.⁹⁰

⁸⁷ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 28-29.

⁸⁸ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 31.

⁸⁹ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 24.

⁹⁰ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 8-9.

135. BAC stelt dan ook dat projecten niet tweemaal betaald worden en dat het tegendeel waar is, aangezien zij een aanzienlijke kost had die zij niet kon recupereren ten gevolge van de verlenging van de QQ3-periode, de bevrozing van de heffingen en de verplichting om te blijven investeren. Tot slot geeft BAC aan dat in het Development Plan QQ4 hoegenaamd geen middelen zijn opgenomen om een deel van de verliezen te compenseren.

E. Operationele kosten/OPEX

136. Allereerst verwierpt BAC de door IATA gevraagde aanpassingen aan de OPEX door te verwijzen naar de beslissing van de regulator uit 2015, waarin zou gezegd zijn dat hij niet bevoegd is om deze kosten aan te passen. Een onafhankelijke audit naar de OPEX zou volgens de reglementering evenmin mogelijk zijn.⁹¹

Het feit dat de OPEX-kosten tijdens QQ3 hoger waren dan de inschattingen uit het ontwikkelingsplan is volgens de houder te wijten aan een te ambitieuze inschatting van deze kosten aan het begin van de periode, wat heeft geleid tot lagere tarieven ten gunste van de gebruikers. Volgens BAC is dit geen argument om de kostenvoorspelling voor QQ4 te betwisten.

Dat zij niet-geïdentificeerde kostenbesparingen in de voorspellingen heeft opgenomen zou haar evenmin kunnen verweten worden, aangezien het risico in geval van het niet-realiseren ervan bij BAC ligt.

IATA zou daarnaast geen rekening houden met het feit dat de OPEX beïnvloed wordt door nieuwe activiteiten en met de catch-up van de eenmalige besparingen die tijdens de pandemie gedaan zijn. Deze catch-up zou verantwoorden waarom de OPEX sneller stijgt dan dat het luchtverkeer herneemt.

Om tegemoet te komen aan een te hoge kostenstijging in 2023 ten gevolge van de toepassing van de CPI van september 2022, werd er in het finale tariefvoorstel nog een correctie doorgevoerd. Dit zou de kosten in 2023 onder het niveau van 2019 brengen.

Ten slotte zou de door IATA gevraagde efficiëntiefactor volgens BAC in feite hetzelfde zijn als de door haar top-down opgelegde besparingsmaatregelen.⁹²

⁹¹ Slotopmerkingen BAC/IATA, blz. 18.

⁹² Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 32-34.

F. Activatoewijzing

137. BAC verwijst voor de kritiek tegen haar ABC model naar de bepalingen van het Licentiebesluit, die voorschrijven dat hetzelfde model als dat uit de eerste gereguleerde periode moet gebruikt worden, en dit losstaand van de *till* waarin BAC zich bevindt. Zij poneert dat de onafhankelijke audit die door Ernst & Young in 2021 werd uitgevoerd, de conformiteit van het huidig model zou bevestigen.
138. Wat de reclame op de luchtvaartgerelateerde infrastructuur betreft, merkt zij op dat deze situatie op zich geen inbreuk op het ABC model oplevert. De kosten van deze infrastructuur worden volgens de methodologie van het model toegewezen aan de activiteiten die de kosten veroorzaken, *in casu* de gebruikers. Dat er reclame wordt op aangebracht die voor BAC inkomsten genereert verandert daar volgens de uitbater niets aan. Dat er géén reclame zou op worden aangebracht, of dat de reclame op commerciële infrastructuur zou worden aangebracht, zou geen verschil maken in de hoogte van de gereguleerde kosten. De argumentatie van de klager slaat volgens BAC op inkomstendeling in een *single till* omgeving, in plaats van op kostallocatie. BAC stelt dat zij de *till* waarin zij zich bevindt echter niet te kiezen heeft, maar hieromtrent de licentieverplichtingen dient na te volgen.⁹³
139. Het nieuwe wisselkantoor *ria* heeft volgens BAC betrekking op een niet-gereguleerde commerciële activiteit waarover er met de gebruikers geen consultatie moet gevoerd worden.⁹⁴
140. BAC verwijst naar de artikelen 4,5° en 33 van het Licentiebesluit om te concluderen dat de bouw van een nieuwe proefdraaiplaats een 100% gereguleerde investering is. Bovendien zou het om essentiële infrastructuur gaan die BAC verplicht is ter beschikking te stellen aan de gebruikers, omdat een vliegtuig in geval van een onderhoud zonder proefdraaien niet zou kunnen vertrekken. Het argument dat de investering een niet-gereguleerde activiteit betreft, zou incorrect zijn, aangezien de proefdraaiplaats niet opgenomen is in het Licentiebesluit als een subsidiërende activiteit.⁹⁵
141. Wat de *Intermodal Hub* betreft, houdt BAC voor dat dit project moet gezien worden als een toegangsweg naar de luchthaven, waarvan het voorzien ervan een licentieverplichting uitmaakt. De toewijzing van 84,4% van de kosten van deze

⁹³ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 36-37.

⁹⁴ Slotopmerkingen BAC/IATA, blz. 19.

⁹⁵ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 27-28.

infrastructuur aan de gereguleerde activiteiten is volgens haar de correcte verdeelsleutel op basis van de beschikbare data. Volgens de inschatting van de uitbater is er voor de QQ4-periode namelijk geen toename van het aantal niet-luchthavengerelateerde reizigers te voorzien. De verdeelsleutel van dit project zou trouwens dezelfde zijn als voor alle andere investeringen die te maken hebben met mobiliteit aan landzijde.⁹⁶

G. Tariefstructuur

G1. Graduele herbalancering in strijd met het principe van kostengerelateerdheid

142. BAC geeft aan dat het beginsel van kostengerelateerdheid inderdaad in acht moet genomen worden, conform artikel 42 van het Licentiebesluit.

143. BAC stelt daarbij dat het verband tussen de kosten moet worden gezien met betrekking tot het totaal van de gereguleerde kosten versus het totaal van de gereguleerde inkomsten. Dit zou niet het geval moeten zijn op een granulair niveau. Voor het bepalen van de tariefstructuur is kostenallocatie dan ook niet meer relevant volgens BAC. De progressieve ‘rebalancing’ van de tarieven is volgens haar eerder een manier om, in de loop van de vijfjarige gereguleerde periode, geleidelijk aan meer gewicht te leggen op het differentiëren van de tarieven ten gunste van het totale ecosysteem en de duurzaamheid. Een dergelijke differentiatie zou trouwens toegestaan zijn onder artikel 3 van de Richtlijn Luchthavengelden. BAC benadrukt dat de invoering ervan evenwel realistisch moet blijven, zodat de gebruikers de nodige acties kunnen ondernemen en zodat er bijvoorbeeld ook geen negatieve impact kan zijn op de trafiekprognose.⁹⁷

G2. Tariefstructuur is niet afgestemd op de referentieluchthavens

144. BAC geeft aan dat zij in haar finale tariefvoorstel reeds een significante wijziging van de tariefstructuur heeft voorgesteld via een bijkomende differentiatie voor milieuaspecten (uitstoot en geluid) binnen de vergoedingen voor landen en opstijgen (LTO) enerzijds en via een hoger (relatief) gewicht van deze LTO-vergoedingen in vergelijking met de andere vergoedingen, zoals passagiersvergoedingen, anderzijds.

145. Artikel 42 van het Licentiebesluit zou voor haar net de aanleiding geweest zijn voor de afstemming van de vergoedingen op het niveau van de tariefpraktijken van de

⁹⁶ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 28-29.

⁹⁷ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 32.

referentieluchthavens. BAC wou immers efficiëntere en duurzame operaties verder promoten, waarbij uit de benchmark bleek dat de LTO-vergoedingen op Brussels Airport inderdaad laag waren. Zij is echter wel van mening dat dit artikel niet bepaalt dat de afstemming onmiddellijk dient te gebeuren. BAC wijst op de negatieve effecten indien het tegendeel zou blijken, met name het risico op trafiekdaling en te hoge kostenstijging voor bepaalde luchtvaartmaatschappijen of -segmenten, tegenover te weinig tijd om de vloot te optimaliseren.⁹⁸

H. Marktvergelijking

146. BAC stelt dat de data die gebruikt werden voor de benchmark wel degelijk in Q2 2021 werden verzameld, waarbij de *traffic mix* uit 2019 werd bijgesteld om de vloot in 2021 op een correcte manier te weerspiegelen. De benchmark geeft de situatie op dat moment weer, wat volgens BAC ook de doelstelling van de benchmark is. BAC zegt de evolutie van de tarieven op andere luchthavens niet te kunnen voorspellen, zeker niet voor een periode tot 2028.
147. BAC geeft ook aan dat zij – in vergelijking met de meeste andere luchthavens in Europa – sinds 2019 geen stijging in de tarieven heeft doorgevoerd, mede ook omdat zij gedurende de gezondheidscrisis bevroren zijn geweest. Zij wijst erop dat de stijging in 2023 wordt gevolgd door een tariefdaling (op basis van een ongewijzigde tariefstructuur) waardoor de netto stijging – exclusief CPI – 3,9% over vijf jaar bedraagt op basis van een vergelijkbaar tariefsysteem, inclusief de extra kosten veroorzaakt door *Fuel & Oil*. De cumulatieve impact van de voorgestelde tariefformule⁹⁹, zonder *Fuel & Oil*, komt uit op een toename van de tarieven met 2,6% op het einde van Q4. BAC stelt dat dit een zeer beperkte verhoging is, rekening houdend met het lager trafiekvolume t.o.v. 2019 en dat een stijging van de tarieven moet bekeken worden in het kader van het gereguleerd model.¹⁰⁰
148. Daarnaast geeft BAC in haar slotconclusies aan dat het gebruik van CPI boven op deze tarieven wel degelijk door de realiteit bevestigd wordt. Zo zijn materiaalprijzen, lonen, maar ook andere zaken wel degelijk onderhevig aan inflatie. Bovendien zou de

⁹⁸ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 32-33.

⁹⁹ BAC stelt dat de relevante vergelijking voor de evolutie van de tarieven voor BRU de tariefformule zonder aangepaste tariefstructuur is.

¹⁰⁰ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 38.

verhoging van de tarieven met CPI al sedert het begin van het gereguleerde kader van BAC bevestigd zijn door de regulator in diens beslissingen.¹⁰¹

149. Bovendien stelt BAC dat de relatieve positie van BAC ten opzichte van de referentieluchthavens diende om aan te geven of een versnelling of vertraging van de subsidiëring van gereguleerde activiteiten door niet-gereguleerde inkomsten diende doorgevoerd te worden toen BAC zich nog in een *hybrid-till* systeem bevond. Aangezien BAC zich sinds het begin van QQ3 in *dual till* bevindt, heeft deze relatieve positie geen rechtstreekse invloed meer op de tarieven. BAC verwijst naar artikel 50, §2 van het Licentiebesluit dat bepaalt dat het rendement van de gereguleerde activiteiten na de invoering van *dual till* op een niveau moet worden gehouden dat een billijke winstmarge mogelijk maakt.

150. Tot slot stelt BAC dat de benchmark geen impact heeft op de tariefformule, waardoor de klacht van IATA op dat vlak niet verder beoordeeld moet worden.¹⁰²

¹⁰¹ Slotopmerkingen BAC/IATA, blz. 19.

¹⁰² Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 39.

A. Informatieverstrekking

A1. Onderhandelingsmarge van de gebruikers

151. De klagers verwijten de exploitant geen rekening te hebben gehouden met de feedback van de gebruikers, alsook zijn gebrek aan flexibiliteit met betrekking tot het tariefvoorstel. Zij stellen vast dat de houder de aanpassingen die door hen werden gevraagd, uiteindelijk niet heeft doorgevoerd. IATA is dan ook van mening dat de consultatie geen ruimte liet voor onderhandeling.

152. In eerste instantie dient te worden vastgesteld dat er doorheen het Licentiebesluit en het Omzettingsbesluit gesproken wordt van een “consultatie” of “raadpleging” en niet van een “onderhandeling”.

153. Vervolgens is het zo dat de consultatie in beginsel bedoeld is om informatie te verstrekken aan de gebruikers, wat blijkt uit de bewoordingen van artikel 53, §1 van het Licentiebesluit:

*“De houder **stelt** tijdens de meerjarige consultatie volgende **gegevens**, uittreksels uit het vijfjarenplan bedoeld in artikel 18, exclusief **ter beschikking** van de gebruikers van de luchthaven Brussel Nationaal of van hun lasthebbers, alsook van de economische regulerende overheid”* [eigen accentuering].

154. De klagende partijen verwijzen in hun slotconclusies naar artikel 6.2 van de Richtlijn Luchthavengelden, dat stelt dat de tarieven “in overeenstemming” tussen de luchthavenbeheerder en de gebruikers moeten worden vastgelegd en dat de luchthavenuitbater de zienswijzen van de gebruikers in aanmerking moet nemen alvorens een besluit te nemen. Volgens hen gaan deze principes verder dan een loutere informatieverstrekking. Zij zijn van mening dat de houder deze beginselen niet heeft gerespecteerd.

155. Artikel 6.2 van de Richtlijn Luchthavengelden werd echter niet omgezet in het Licentiebesluit of in het Omzettingsbesluit. Aangezien de richtlijn geen rechtstreekse werking heeft in de Belgische rechtsorde, kunnen de klagers zich in principe tegenover de

uitbater niet op deze bepaling beroepen.¹⁰³ Door het gebrek aan omzetting in de nationale reglementering heeft de Dienst Regulering bovendien ook geen bevoegdheid om de conformiteit met deze bepaling te toetsen; zijn bevoegdheid in een klachtenprocedure is op grond van artikel 55, §2 van het Licentiebesluit immers beperkt tot het onderzoek naar schendingen van dit besluit en het Omzettingsbesluit.

156. Op grond van dit artikel 55, §2 van het Licentiebesluit is de Dienst Regulering echter wel bevoegd om na te gaan of artikel 40 van het Licentiebesluit geëerbiedigd werd. Volgens dit artikel moet de houder inzake het tariefbeleid voor de gereguleerde activiteiten de nationale en internationale normen en gebruiken naleven, behalve indien anders bedongen. Onder “nationale en internationale normen en gebruiken” wordt krachtens artikel 1, 19° van het Licentiebesluit “het geheel van reglementeringen die van kracht zijn in de luchtvaartsector” bedoeld, zoals bijvoorbeeld uitgevaardigd door ICAO.

157. De Dienst Regulering constateert dat artikel 6.2 van de Richtlijn Luchthavengelden gebaseerd is op het beleid van ICAO in deze materie.¹⁰⁴ Deze laatste omschrijft een consultatie als volgt:

*“The purpose of consultation is to ensure that the provider gives adequate information to users relating to the proposed changes **and gives proper consideration to the views of users** and the effect the charges will have on them. The aim should be that, wherever possible, providers and users reach an agreement.”*¹⁰⁵ [eigen accentuering]

Vrije vertaling:

*“Het doel van de raadpleging is ervoor te zorgen dat de aanbieder de gebruikers voldoende informeert over de voorgestelde wijzigingen **en de opinie van de gebruikers** en het effect dat de tarieven op hen zullen hebben, **afdoende in overweging neemt**. Het streven moet zijn dat aanbieders en gebruikers, waar mogelijk, tot overeenstemming komen.”*

¹⁰³ Hof van Justitie, Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt, 19 januari 1982, zaak 8/81. Een bepaling uit een niet-omgezette Richtlijn kan enkel rechten voor particulieren teweegbrengen wanneer die bepaling de Lidstaten een onvoorwaardelijke en voldoende duidelijke en bepaalde verplichting opleggen. Een bepaling is onvoorwaardelijk wanneer zij de Lidstaten geen enkele beoordelingsmarge of manoeuvreerruimte laat (Hof van Justitie, Kaefer en Procacci/Franse Staat, 12 december 1990, zaak C-100/89 en C-101/89). Gelet op het feit dat de verplichting uit artikel 6.2 van de Richtlijn Luchthavengelden “voor zover mogelijk” aan de Lidstaten wordt opgelegd, kan er niet geconcludeerd worden dat deze bepaling onvoorwaardelijk is.

¹⁰⁴ Overwegingen 9 en 10 van de Richtlijn Luchthavengelden.

¹⁰⁵ ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc 9082, blz. 5.

158. Dit wordt tevens bevestigd door het Thessaloniki Forum:

*“As a general principle, consultations should be constructive and should not merely provide information with a predetermined outcome, this is, the views of airport users should be taken into account.”*¹⁰⁶

Vrije vertaling:

“Als algemeen beginsel geldt dat raadplegingen constructief moeten zijn en niet alleen informatie met een vooraf bepaald resultaat moeten opleveren, dat wil zeggen dat er rekening moet worden gehouden met de mening van de luchthavengebruikers.”

159. De klagers houden dus terecht voor dat de houder tijdens de consultatie rekening moet houden met hun feedback over het tariefvoorstel. Zij gaan echter te ver in hun stelling dat hieruit voor de houder voortvloeit dat hij zijn tariefvoorstel in het licht van hun tegenargumenten moet aanpassen. De richtlijnen van ICAO luiden in deze als volgt:

“Failing such agreement, the provider would continue to be free to impose the charges proposed, subject to users having the right of appeal to a body independent of the provider, where available, but the appeal process should be consistent with the form of economic oversight adopted in the State concerned.”¹⁰⁷ [eigen accentuering].

Vrije vertaling:

“Als een dergelijk akkoord ontbreekt, blijft het de aanbieder vrij om de voorgestelde vergoedingen op te leggen, op voorwaarde dat de gebruikers het recht hebben beroep aan te tekenen bij een instantie die onafhankelijk is van de aanbieder, indien beschikbaar, maar de beroepsprocedure moet in overeenstemming zijn met de gekozen vorm van economisch toezicht in de betrokken staat.”

160. Indien de houder afwijkt van de tegenvoorstellen van de gebruikers, rust er op hem wel een motiveringsverplichting:

“Consultations, in general, should make clear the nature of proposals, the parties most likely to be affected, the specific questions on which feedback is requested, and the time schedule for responses, while ensuring a proper protection of market-sensitive data. All interested parties should be given the opportunity to present their views. Decision documents should provide appropriate rationale for the decision taken.”¹⁰⁸ [eigen accentuering].

¹⁰⁶ Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators, “Recommendations on Consultation and Transparency”, blz. 2.

¹⁰⁷ ICAO “Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services”, Doc 9082, blz. 5.

¹⁰⁸ *Idem*, blz. 6.

Vrije vertaling:

*“Bij raadplegingen moet in het algemeen duidelijk worden gemaakt wat de aard van de voorstellen is, welke partijen het meest waarschijnlijk zullen worden getroffen, de specifieke vragen waarover feedback wordt gevraagd, en het tijdschema voor de reacties, terwijl tegelijkertijd moet worden gezorgd voor een goede bescherming van marktgevoelige gegevens. Alle belanghebbende partijen moeten in de gelegenheid worden gesteld hun standpunten naar voren te brengen. **Beslissingsdocumenten moeten een passende motivering bevatten voor het genomen besluit.**”*

161. Uit het bovenstaande dient te worden geconcludeerd dat de uitbater de standpunten van de luchtvaartmaatschappijen inderdaad in overweging moet nemen, maar dat hij, in tegenstelling tot wat de klagers doen uitschijnen, niet verplicht kan worden om deze standpunten te volgen bij de vaststelling van zijn uiteindelijk tariefvoorstel.

Dit betekent dat de exploitant zich dus mag blijven scharen achter zijn oorspronkelijk tariefvoorstel, zelfs na tegenkanting vanwege de luchtvaartmaatschappijen. Hij dient in dat geval wel te motiveren waarom hij de tegenargumenten van de gebruikers niet in rekening heeft gebracht. Indien deze laatsten het niet eens zijn met deze motivatie, beschikken zij over verhaalsmogelijkheden bij de regulator.

Deze inhoudelijke invulling van de notie “tariefconsultatie” is ook gebruikelijk bij de andere luchthavenregulatoren.¹⁰⁹

162. De vraag die aldus moet gesteld worden is of de exploitant de opmerkingen van de gebruikers heeft in aanmerking genomen, en dit door ze ofwel op te nemen in het finaal tariefvoorstel, ofwel door ze niet op te nemen in het finaal tariefvoorstel, mits motivatie.

163. In dit verband betwisten de klagers niet dat hun feedback door de houder werd beantwoord en gemotiveerd. Voor hen ligt het grootste probleem bij het feit dat er uiteindelijk geen aanpassingen aan het tariefvoorstel zijn gemaakt, tenzij zij

¹⁰⁹ Bijvoorbeeld ACM (regulator voor Schiphol Airport): “Deze consultatieplicht brengt geen verplichting voor Schiphol met zich mee om die onderdelen van het voorstel waarop zienswijzen zijn ingediend, daadwerkelijk aan te passen. Wel is Schiphol verplicht gemotiveerd aan te geven of, in hoeverre en op welke wijze deze zienswijzen hebben geleid tot eventuele aanpassing van de voorgestelde tarieven en voorwaarden” (Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 24 maart 2022, www.acm.nl.); Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators: “The airport should show how it took account of the comments of airport users in its final decision on charges. Where comments were not adapted a reason should be given by the airport in writing to all users.”, Recommendations on Consultation and Transparency, blz. 3.

onvermijdelijk waren.¹¹⁰ Uit het gebrek aan aanpassingen leiden zij af dat er niet naar hun argumenten geluisterd is.

164. Zoals hierboven reeds werd uiteengezet, kan de houder evenwel niet verplicht worden om zijn finaal tariefvoorstel in het licht van de feedback van de gebruikers aan te passen. Het is niet omdat gevraagde wijzigingen niet werden doorgevoerd, dat zij niet in aanmerking genomen zijn.

165. Uit onderstaand overzicht blijkt dat de houder alle feedback van de klagers heeft behandeld, hetzij via individueel schrijven, hetzij op de consultatiesessies:

FEEDBACK KLAGERS	ANTWOORD BAC
Presentatie IATA: “Airline interim consolidated feedback” dd. 17.02.2022	Presentatie “2 nd General Meeting” dd. 07.03.2022
Brief Ryanair “2023-2027 Brussels Airport charge Consultation – Ryanair response” dd. 18.02.2022	Brief “Response to Ryanair re Brussels Airport Charges Consultation” dd. 21.03.2022
Presentatie IATA: “Airline counter proposal” dd. 11.04.2022	Presentatie “Closing consultation meeting QQ4” dd. 11.05.2022
Brief Ryanair “2023-2027 Brussels Airport charge Consultation – Ryanair position” dd. 11.04.2022	Brief “Response to letter Ryanair of 13.4.22 re Brussels Airport Charges Consultation” dd. 02.05.2022 + Presentatie “Closing consultation meeting QQ4” dd. 11.05.2022

¹¹⁰ “BAC verstrekt in dit kader weliswaar gedetailleerde informatie en ging ook in op een aantal verzoeken om bijkomende duiding. Wat BAC echter doorgaans weigert te doen is het voorstellen aanpassen (...). Het ingaan op verzoeken tot duiding valt immers fundamenteel te onderscheiden van het doorvoeren van aanpassingen of herevaluaties (...)”, slotopmerkingen IATA, blz. 3; “Ryanair s’attend à ce que la position de l’aéroport évolue en réponse à un retour d’information significatif et à la contribution des usagers de l’aéroport. (...) Un aéroport qui refuse d’écouter l’avis des usagers sur les paramètres clés de la construction, tels que le trafic passager, risque sans aucun doute de connaître des échecs structurels futurs.”, slotopmerkingen Ryanair, blz. 1.

166. Op basis hiervan kan er dan ook niet geconcludeerd worden dat de houder de visie van de klagers niet in aanmerking heeft genomen, ook al heeft de aangeleverde feedback slechts tot een beperkt aantal aanpassingen aan het tariefvoorstel geleid. Uit de antwoorden van de exploitant kan tevens afgeleid worden waarom hij al dan niet bij zijn initiële standpunten is gebleven.
167. De beweegredenen van de exploitant om de door de gebruikers voorgestelde aanpassingen aan het tariefvoorstel te weigeren dienen echter in lijn te zijn met de toepasselijke reglementering. De elementen van het tariefvoorstel waartegen de klagers zich via hun verzoekschriften hebben verzet, zullen dan ook verder in deze beslissing op hun legitimiteit worden onderzocht.
168. **De Dienst Regulering is van oordeel dat vaststaat dat BAC tijdens de consultatie de zienswijzen van de partijen in aanmerking heeft genomen en dat zij afwijkende visies heeft beargumenteerd. Dat bepaalde standpunten van de gebruikers uiteindelijk niet gevolgd werden, neemt niet weg dat zij wel degelijk gehoord geweest zijn. De kritiek van de klagers kan dan ook niet weerhouden worden.**
169. **De Dienst Regulering stelt vast dat er in deze geen inbreuk is op artikel 40 van het Licentiebesluit. BAC heeft de richtlijnen van ICAO over het voeren van een consultatie niet geschonden.**

A2. Inhoudelijke informatieverstrekking

170. Artikel 53, §1 van het Licentiebesluit schrijft voor dat de houder de gebruikers de volgende inhoudelijke informatie moet geven:
- a) een voorstel met betrekking tot de formule voor de tariefcontrole en het tariefsysteem voor de gereguleerde periode waarop de raadpleging betrekking heeft;
 - b) de verkeersvooruitzichten voor de gereguleerde periode waarop de raadpleging betrekking heeft;
 - c) de kosten, inkomsten, netto vaste activa en vlottende activa voor elke gereguleerde activiteit voor de eindigende gereguleerde periode voortvloeiend uit de door de bedrijfsrevisor van de houder goedgekeurde rekeningen en de verwachtingen voor de periode waarop de raadpleging betrekking heeft;
 - d) de graad van subsidiëring van gereguleerde activiteiten voor dezelfde twee gereguleerde perioden;

- e) informatie die een vergelijking toelaat tussen de tarieven van de gereguleerde activiteiten van de luchthaven Brussel-Nationaal en de tarieven voor gelijkaardige activiteiten in de referentieluchthavens;
- f) het werkelijke gebruik van de luchthaveninfrastructuur en -apparatuur tijdens de voorafgaande gereguleerde periode;
- g) de voorspelde resultaten van eventuele omvangrijke geplande investeringen in termen van hun effect op de capaciteit van de luchthaven.

171. Artikel 18, §2, 3° en 5° van het Licentiebesluit stelt verder dat het ontwikkelingsplan, dat dient als basis voor de informatie bedoeld in artikel 53, §1 van het Licentiebesluit, de volgende zaken dient te bevatten:

- een overzicht van de verplichtingen en doelstellingen die voortvloeien uit de voorwaarden van de licentie en de overeenkomsten met betrekking tot het niveau van de dienstverlening;
- een schatting van de noodzakelijke investeringen in bijkomende of bestaande luchthaveninstallaties om de verplichtingen vermeld onder 3° na te komen (om de operationele capaciteit te handhaven en/of te verhogen, om de prestaties en de kwaliteit te verhogen, om de veiligheidsvoorwaarden na te komen, om de doelstellingen vastgesteld door de licentie en de reglementeringen en wetgeving inzake milieu na te komen alsook alle andere voorwaarden).

172. Artikel 55, §2, a) van het Licentiebesluit verleent de Dienst Regulering de bevoegdheid om in een klachtenprocedure na te gaan of de raadplegingen op een oprechte manier gevoerd zijn, en dit wat het verschaffen van informatie betreft.
Artikel 55, §2, b) van het Licentiebesluit verleent de Dienst Regulering de bevoegdheid om in een klachtenprocedure na te gaan of artikel 53, §1 van het Licentiebesluit gerespecteerd werd.

173. In artikel 53, §1 van het Licentiebesluit geeft de wetgever echter geen indicatie van het niveau van detail waaraan de houder in het kader van zijn informatieverplichting moet beantwoorden, noch onder welke vorm de informatie concreet moet worden

verstrekt. In de Richtlijn Luchthavengelden¹¹¹ of in de documenten uitgevaardigd door ICAO kan hierover evenmin een verdere precisering worden teruggevonden.¹¹²

174. Door het gebrek aan verduidelijking in de reglementering en door het feit dat hij op grond van zijn *ex-post* bevoegdheid slechts beschikt over bevoegdheden die zowel in tijd als qua inhoud gelimiteerd zijn, zal de Dienst Regulering de naleving van artikel 53, §1 van het Licentiebesluit slechts kunnen controleren aan de hand van een marginale toetsing. Dit houdt in dat de controle zich *in concreto* zal beperken tot een verificatie van de volgende elementen:

- 1) De informatieverplichting heeft betrekking op een gereguleerde activiteit en
- 2) Er is geen manifeste schending van de informatieverplichting.

175. *In casu* betwist IATA dat er omtrent de OPEX voldoende informatie werd ter beschikking gesteld over de maatregelen verbonden aan de efficiëntiedoelstellingen, over de impact van de stijgende energieprijzen en over de mogelijks dubbele verrekening van de CPI.

176. De Dienst Regulering stelt vast dat de uitbater tijdens de technische sessie van 3 februari 2022 uitgebreid informatie heeft verstrekt over de OPEX-kosten die verbonden zijn aan elk van de gereguleerde activiteiten.

177. Uiteraard hebben mogelijke kostenbesparingen of efficiëntiedoelstellingen ook een impact op het totaal van de gereguleerde OPEX-kosten. Zij vallen bijgevolg eveneens onder het toepassingsgebied van artikel 53, §1, c) van het Licentiebesluit.

178. De houder heeft tijdens de raadpleging reeds een aantal maatregelen opgesomd die hij zal implementeren om de vooropgestelde kostenbesparingen te realiseren:

¹¹¹ Overweging 14 van de Richtlijn Luchthavengelden voorziet enkel voor de informatieverplichting over infrastructuurprojecten bijkomend dat zij tot doel heeft “toezicht op de infrastructuurkosten mogelijk te maken en om passende en kostenefficiënte faciliteiten ter beschikking te kunnen stellen op de betrokken luchthaven.” Een dergelijke nuance is overigens niet omgezet in het Licentiebesluit.

¹¹² “Users should be provided with transparent and appropriate financial, operational and other relevant information to allow them to make informed comments”, ICAO “Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services”, Doc 9082, blz. 6.

Key drivers (recap general meeting)

Ambition: ensure a continued focus on cost efficiency

- The overall opex definition integrates the relevant cost saving targets
 - Assuming the possibility to continue specific cost savings (e.g. temporary discounts suppliers) in the early years of QQ4
 - The re-investment in resources (FTE) to be done, but in a phased approach (no full impact 2023)
 - Targeting to limit the opex increase in 2022-2023 (start year of QQ4)
- This is currently a risk for BAC, as not all cost saving targets have been identified (e.g. aiming for cost reductions in future tenders)

BRON: Presentatie “QQ4 consultation – technical session Opex” dd. 03/02/2022, slide 20.

- Airlines have stated that “dedicated cost efficiencies have not been identified”. However, there are already efficiency targets included, for example:
 - A challenging phasing of the opex catch up in the early years of QQ4
 - Efficiency targets by 2027 amounting to €8mio included in the DP (illustrated in the opex deep dive presentation and the 2GM), equivalent to 3% of annual opex.
- Cost containment is therefore already included in the development plan

BRON: Presentatie “Closing consultation meeting – final proposal” dd. 11.05.2022, slide 36.

179. Tijdens de technische sessie van 3 februari 2022 werd er in detail weergegeven hoeveel de uitbater voornemens is te besparen op de personeelskosten, op de onderhoudskosten, op de beveiligingskosten, op de kosten verbonden aan de diensten aan passagiers, op de nutsvoorzieningen, op dienstverlening en consultancy en op andere kosten.¹¹³

180. Wat de kostenbesparingen in het kader van toekomstige contractonderhandelingen betreft, licht de houder in zijn eerste conclusie verder toe dat dit onder de huidige economische omstandigheden niet vanzelfsprekend zal zijn. De klager leidt hieruit in zijn slotconclusie af dat het behalen van de besparingsdoelstellingen dus onzeker is en dat de gebruikers er niet op kunnen vertrouwen.

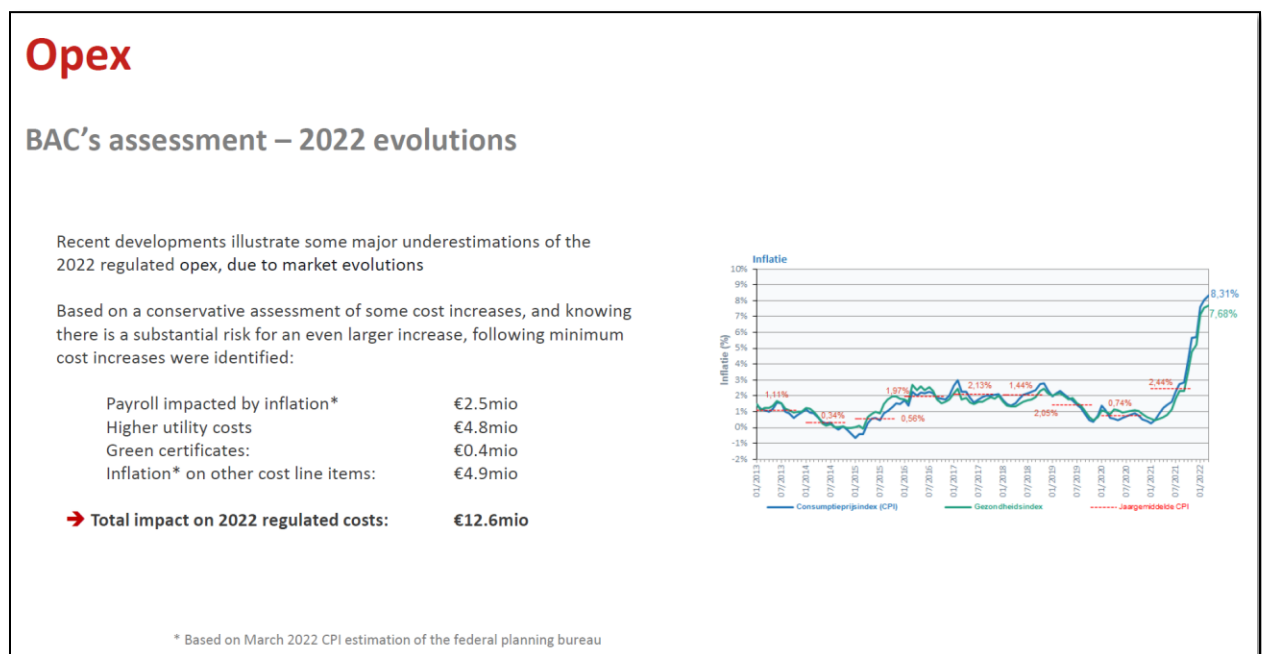
181. De Dienst Regulering meent dat het bij de beoordeling van het naleven van de informatieverplichting uit artikel 53, §1, c) van het Licentiebesluit niet relevant is inhoudelijk na te gaan of de besparingsdoelstellingen realiseerbaar zijn of niet; het volstaat dat de exploitant informatie heeft gegeven over het feit dat er kostenbesparingen in het tariefvoorstel zijn opgenomen en over de vorm die deze besparingen aannemen.

¹¹³ Slides 28, 31, 33, 35, 37, 40 en 43.

182. *In casu* oordeelt de Dienst Regulering dat de door de uitbater verstrekte informatie met betrekking tot de besparingsdoelstellingen voldoet aan de in artikel 53, §1, c) van het Licentiebesluit bedoelde verplichting.

183. IATA legt BAC verder ten laste dat zij tijdens het laatste overleg van de raadplegingsprocedure een stijging van de OPEX heeft voorzien als gevolg van de hogere energieprijzen, maar dit zonder berekeningen en verdere toelichting.

184. Tijdens de slotvergadering heeft BAC de OPEX als volgt verhoogd:



BRON: Presentatie "Closing consultation meeting – Final Proposal" dd. 11/05/2022, slide 37.

185. Op verzoek van de gebruikers heeft BAC het verslag van deze vergadering aangevuld met de details van de kostenstijging:

- Related to **opex** users have questions related to the extra costs in 2022 (slide 37) and ask BAC to give more explanations on the proposed increases and ask BAC to demonstrate these numbers.
 - BAC explains that the payroll increase is directly related to the three additional index increases of BAC's personnel, currently on the payroll.
 - The increase of the utility costs is also the increase of these costs due to higher prices.
 - The increase of 4.9 mio euro is a.o. due to the increase of personnel costs of BAC's suppliers.
 - As requested by the Users, BAC has provided full clarification of the additional opex costs taken into account in 2022 in the paragraphs below. :
- *The €12.6mio additional regulated costs faced by BAC during 2022, on top of its initial assessment from end of 2021 is defined based on available data of early April and driven by 4 major elements:*
- *The personnel costs were initially expected to rise 1 time in 2022 due to inflation. This expectation has been revised by the Federal Planning Bureau (https://www.plan.be/databases/17-en-consumer_price_index_inflation_forecasts), leading to a first adaptation of the salary in February (early than initially planned), along with 3 additional CPI related salary adaptations over 2022. The full year impact of these 3 additional salary increases (of 2% each), on top of the 2% already planned, represent an additional €4mio (value 2022 as a result of the triple additional 2022 indexation on top of the €64.6mio) regulated costs and will have a full impact on BAC's 2023 cost base (which again will be indexed, taking into account the forecasted inflation). This full impact is not reflected in the 2022 cost base but only represents a €2.5mio increase of the regulated salary costs given the phasing of the salary indexation. (note: to be fully consistent, the €4mio impact should impact on 2023 instead of the €2.5mio currently taken into consideration in the final tariff presentation).*
- *Regarding Utility costs, the presented evolution of the utility costs are based on the actual price increases faced by BAC in comparison with the initial forecast presented at the start of the consultation. The price increase is linked to the increase in electricity and gas prices, fixed post finalisation of the Development Plan, approved by the Board of Directors early December. This has led to a €4.8mio additional cost in regulated terms, taking into consideration the regulated percentage of Utility related costs of ABC being 72.3%. These prices are now fixed for 2022 and will not be subject to price fluctuations, hereby limiting the price increase to be considered in 2022. However, 2023 prices will be subject to the new market prices (assumption: CPI 2023).*

This implies a risk that 2023 utility cost will increase well above the standard assumed CPI for 2023.

- *Regarding EUA's (green certificates) the evolution of the market prices has already been illustrated thoroughly in the 2nd GM presentation (see slide 56) and was translated in a €0.6mio euro increase compared to the initial forecast linked to the 50% in prices between October and February. Taking the regulated % of Utilities (72.3%) into consideration this leads to €0.4mio additional regulated costs*
- *Regarding the impact of CPI evolution on the other cost lines, this is the direct impact between the expected CPI for 2022 at the start of the consultation (+3.27%) vs the expectation of CPI for 2022 of the Federal Plan Bureau in March (+7.4% average 2023). Applying this CPI evolution on the regulated cost based 2022 excluding Personnel costs, Utilities and ETS = 118mio *4.13% = €4.9mio*

BRON: Meeting minutes of the Closing Consultation Meeting of the QQ4 consultation, blz. 3-4.

186. De Dienst Regulering is van oordeel dat de houder met deze precisering de berekening van de stijging van de gereguleerde OPEX-kosten van 2022 afdoende heeft toegelicht. De houder heeft wat dit aspect betreft zijn informatieplicht uit artikel 53, §1, c) van het Licentiebesluit nageleefd.

187. Daarnaast onderzoekt de Dienst Regulering of BAC voldoende informatie heeft gegeven over de mogelijks dubbele verrekening van de kosten via de gebruikte CPI (i.e. eerst via de OPEX-stijgingen en nadien via de CPI op de tarieven). Daarbij is de Dienst Regulering van mening dat BAC voldoende heeft aangetoond dat de reeds toegepaste inflatie en/of werkelijke prijsstijgingen in 2022, enkel betrekking hebben op de kosten voor 2022 zelf en bijgevolg een correct beeld geven van de geschatte¹¹⁴ kosten in 2022.

188. Zoals door BAC aangegeven, bestaat er door de “a-typische inflatie” wel een discrepantie tussen de CPI van september 2022 – die op de tarieven van april 2023 wordt toegepast – en de CPI van 2023 zelf (dewelke relevant is voor de kosten van 2023). Dit werd meer specifiek door BAC behandeld tijdens de “closing consultation meeting”, wat leidde tot een correctie, equivalent met een *rebase* van -3,8%:

¹¹⁴ Op het moment van publicatie van de *final proposal*.

Final update/check (atypical trend CPI)

Based on an unchanged (QQ3) tariff structure

- A final check however is needed regarding CPI
 - The regulatory model and tariff formula are expressed in real terms. The tariff formula includes CPI
 - The tariff formula of year(N), uses the CPI of year (N-1), whereas the cost base is impacted by CPI year (N)
 - In a standard context, in which CPI is expected to be stable, no correction is necessary (CPI tariff formula year(N-1) is equivalent to CPI cost base year(N))
 - In 2023 however, this is not the case
 - Revenues will be inflated by CPI of 9/2022 (estimated at 6.9%)
 - forecasted CPI 2023 (QQ4 overall 2.5%/y, of which 2.8% in 2023)
 - CPI Revenues > CPI cost base
 - This is a-typical and needs to be corrected
- A downward correction of the initial rebase is needed

Bron: Closing consultation meeting – Final Proposal, d.d. 11/05/2022

189. BAC heeft daarbij aangetoond dat de ROCE op basis van deze *rebase* in 2023 gelijk blijft aan de WACC, waarbij de tarieven – op basis van de verwachte inflatie – van 2023 gekoppeld zijn aan de verwachte kosten voor 2023. Er zal in 2023 naar verwachting dan ook geen discrepantie zijn tussen de kosten en de tarieven.

190. BAC heeft dan ook voldoende informatie gegeven wat betreft de OPEX in de totale kostenbasis, evenals de toegepaste CPI en CPI-correctie. De eventuele correctheid van de (hoogte van de) OPEX en de CPI voor de tarieven in QQ4 zal verder onderzocht worden onder het thema “OPEX”.

191. **De Dienst Regulering is in het licht van zijn marginale bevoegdheid en de bovenstaande overwegingen van oordeel dat er in deze geen manifeste schending is van artikel 53, §1, c) van het Licentiebesluit.**

192. **Het middel “Ter beschikking stellen van informatie” van IATA, zoals behandeld in de punten A1 en A2 onder dit hoofdstuk, is ontvankelijk maar ongegrond.**

193. Ryanair roept op haar beurt het gebrek aan informatie over de kosten van de CAPEX-projecten in, en dit terwijl overweging 14 van de Richtlijn Luchthavengelden bepaalt dat informatie over infrastructuurprojecten moet worden verstrekt “om toezicht op de infrastructuurkosten mogelijk te maken” en “om passende en kostenefficiënte faciliteiten ter beschikking te kunnen stellen op de betrokken luchthaven”. Zij haalt ook een tekort aan informatie aan over de efficiëntie van de investeringen en hun effect op de capaciteit, wat een inbreuk zou uitmaken op de artikelen 7, h) van de Richtlijn Luchthavengelden en 53, §1, g) van het Licentiebesluit. Die projecten waarvan niet is

aangetoond dat er een capaciteitsvoordeel of efficiëntievoordeel aan verbonden is, zouden volgens deze klager van de gereguleerde actiefbasis moeten worden uitgesloten.

194. Ten eerste, wat de informatie over de kosten van de CAPEX betreft, valt uit artikel 53, §1, c) van het Licentiebesluit niet af te leiden in welke mate de door de houder verstrekte informatie gedetailleerd moet zijn of onder welke vorm de informatie moet verstrekt worden. Uit deze bepaling vloeit er *verbatim* voor de houder geen verplichting voort om per project een verregaande kostenopsplitsing te geven, wat door de klager verlangd wordt.

195. De informatie die tijdens de CAPEX-sessie van 1 februari 2022 werd ter beschikking gesteld en die zowel de totale geschatte kostprijs van een gereguleerde investering weergeeft als de opsplitsing van de kosten per individueel jaar van de gereguleerde periode, voldoet volgens de Dienst Regulering aan de vereiste van artikel 53, §1, c) van het Licentiebesluit. Daarnaast is het zo dat de halfjaarlijkse CAPEX-updates die door de houder georganiseerd worden, een verder inzicht geven in de stand van zaken van de projecten, en dit wat de uitvoering en de kosten ervan betreft. De combinatie van deze elementen maakt dat de gebruikers wel degelijk een afdoende monitoring van de kosten kunnen doen.

196. Ten tweede, wat de capaciteitsvoordelen van de gereguleerde infrastructuurprojecten betreft, voorziet artikel 53, §1, g) van het Licentiebesluit in de verplichting om informatie te verstrekken over “de voorspelde resultaten van eventuele omvangrijke geplande investeringen in termen van hun effect op de capaciteit van de luchthaven.” Artikel 18, §2, 5° van het Licentiebesluit stelt verder dat noodzakelijke investeringen in bijkomende of bestaande luchthaveninstallaties kunnen worden gedaan “om de operationele capaciteit te handhaven en/of te verhogen”. Hoewel Ryanair van mening is dat de operator daarbovenop informatie moet aanleveren over alle sleutelparameters van investeringen, zoals efficiëntiewinsten, effecten op de uitstoot of de duurzaamheidsimpact ervan zijn deze elementen, hoewel aanbevelenswaardig, niet vereist door de reglementering.

197. In het licht van artikel 53, §1, g) van het Licentiebesluit dient de Dienst Regulering vooreerst op te merken dat de houder niet van *alle* projecten het effect op de operationele capaciteit moet aantonen, omdat er per definitie niet aan alle projecten een effect op de capaciteit verbonden is. Zo bepaalt artikel 18, §2, 5° van het Licentiebesluit dat investeringen evenzeer kunnen gedaan worden “om de prestaties en de kwaliteit te verhogen, om de veiligheidsvoorwaarden na te komen, om de doelstellingen vastgesteld

door de licentie en de reglementeringen en wetgeving inzake milieu na te komen alsook alle andere voorwaarden.” Van de houder kan men aldus niet verwachten dat hij van dergelijke investeringen aantoont dat deze de operationele capaciteit kunnen handhaven en/of verhogen. Wat deze projecten betreft kan er hem geen schending van artikel 53, §1, g) van het Licentiebesluit ten laste gelegd worden.

198. Daarnaast is de Dienst Regulering het met de houder eens dat deze laatste het effect op de capaciteit niet noodzakelijk moet berekenen of er een *business case* van moet voorleggen, zoals Ryanair verlangt. Dit is immers evenmin een vereiste onder artikel 53, § 1, g) van het Licentiebesluit. Bovendien is het vaak niet mogelijk om deze capaciteitseffecten reeds vooraf cijfermatig te voorspellen. In die gevallen kan de Dienst Regulering akkoord gaan met het feit dat zij door de exploitant in algemene termen worden omschreven.
199. Tenslotte moet bij de beoordeling van de transparantie over de capaciteitseffecten rekening gehouden worden met de verplichting uit artikel 5, 3° van het Licentiebesluit, die stelt dat de houder bij de uitbating van de luchthaven rekening moet houden met de belangen van haar gebruikers en passagiers. Zoals BAC terecht opmerkt betekent dit met de belangen van *alle* gebruikers en passagiers. Het is dus niet zo dat, indien Ryanair van mening is dat een project voor haar geen meerwaarde zou hebben, zoals bijvoorbeeld de vervanging van het bagagesysteem, dit noodzakelijkerwijs ook zo is voor de andere gebruikers. Indien een effect op de capaciteit werd aangetoond in die gevallen waar dat noodzakelijk is, dan kan er geen schending zijn van artikel 53, § 1, g) van het Licentiebesluit, ook al heeft een individuele gebruiker geen baat bij een project of past het niet binnen zijn business model.
200. De Dienst Regulering is in bijlage 1 bij deze beslissing nagegaan van welke gereguleerde infrastructuurprojecten¹¹⁵ de houder conform artikel 53, § 1, g) van het Licentiebesluit gehouden was tijdens de consultatieperiode informatie te verstrekken over hun effect op de capaciteit van de luchthaven. Zoals reeds aangegeven tijdens de technische sessie van 1 februari 2022¹¹⁶ blijkt uit dit overzicht inderdaad dat het overgrote deel van de voorgestelde CAPEX niet gericht is op een uitbreiding of een handhaving van de operationele capaciteit van de luchthaven, maar voortvloeit uit één van de licentieverplichtingen van de houder. Zoals hierboven uiteengezet dient de

¹¹⁵ De proefdraaiplaats, waarvan door de klager in zijn verzoekschrift betwist wordt dat het verbonden is aan een gereguleerde activiteit, dient op grond van de overwegingen in hoofdstuk 5.3.3.F uit de gereguleerde activiteitsbasis te worden weggelaten.

¹¹⁶ CAPEX Technical Session dd. 1 februari 2022, slide 14.

exploitant wat deze investeringen betreft geen effect op de capaciteit aan te tonen, aangezien de licentieverplichting op zich volstaat als grondslag voor de investering.

201. Zoals blijkt uit de bijlage, is de Dienst Regulering van oordeel dat de gebruikers tijdens de consultatie afdoende zijn geïnformeerd over de capaciteitseffecten die bepaalde investeringen kunnen teweegbrengen. Waar het concreet mogelijk was deze te becijferen, is dit in de presentatie van 1 februari 2022, dan wel in de presentatie van de tweede algemene vergadering van 7 maart 2022, gebeurd. Waar een kwantificering niet mogelijk was, werd door de houder per projectslide een algemene beschrijving van het capaciteitseffect gegeven.
202. **De Dienst Regulering is in het licht van zijn marginale bevoegdheid en de bovenstaande overwegingen van oordeel dat er geen manifeste schending van artikel 53, § 1, g) van het Licentiebesluit werd begaan. Het middel “BAC heeft de transparantieverplichtingen vereist voor een raadpleging over kapitaaluitgaven niet gerespecteerd” is ontvankelijk maar ongegrond.**

A3. Misleidende informatie over de investeringen

203. Ryanair vindt dat BAC misleidende informatie heeft gegeven in de zin van artikel 55, §2, a) van het Licentiebesluit door zich voor de oprichting van de proefdraaiplaats en de *Intermodal Hub* te steunen op licentieverplichtingen die volgens haar geen legitieme rechtsgrond vormen. Bij gebrek daaraan zouden deze investeringen uit de gereguleerde activabasis gehaald moeten worden.
204. De uitbater hanteert artikel 33, §1 van het Licentiebesluit om de bouw van een nieuwe proefdraaiplaats te justifiëren. Dit artikel voorziet dat BAC binnen de grenzen van zijn bevoegdheden en mogelijkheden een uiterste inspanning moet leveren “om het geluid veroorzaakt door het verkeer van luchtvaartuigen op de grond te beperken, door het invoeren van een passend verkeersbeleid, door het tot stand brengen of doen tot stand brengen van de noodzakelijke infrastructuur en door de noodzakelijke procedures in te stellen.”
205. Volgens Ryanair vallen de handelingen in de proefdraaiplaats echter niet onder het “verkeer van luchtvaartuigen op de grond”, aangezien het onderhoudsverrichtingen zouden zijn.

206. In zijn antwoord van 20 september 2022 aan de Dienst Regulering over deze kwestie wijst BAC op het bestaan van Europese regelgeving die enerzijds de luchthavenuitbater verplicht tot het invoeren van procedures met betrekking tot het testen van de motoren, met inbegrip van de zones waar dat moet gebeuren, en die anderzijds de voorwaarden oplegt waaraan dergelijke zones moeten beantwoorden.¹¹⁷ Deze reglementering zou de houder onder meer noodzaken afzonderlijk gelegen proefdraaiplaatsen op te richten.
207. Artikel 17 van het Licentiebesluit voorziet dat de houder de passagiers luchthavendiensten aanbiedt in overeenstemming met de nationale en internationale aanbevelingen, normen en richtlijnen en in het bijzonder die van de ICAO, de ECB en, in voorkomend geval, van de ACI.
208. BAC dient op grond van deze bepaling te voldoen aan de hogergenoemde Europese reglementering. Die voorziet inderdaad dat hij, waar mogelijk, voor het testen van de vliegmotoren een afgescheiden infrastructuur moet oprichten.¹¹⁸ De Dienst Regulering stelt vast dat de houder aldus beschikt over een rechtsgrond voor het bouwen van de proefdraaiplaats.
209. Zelfs indien de informatie die tijdens de consultatie over de rechtsgrond gegeven werd niet correct was, kan het project alleen op grond hiervan niet uit de gereguleerde activabasis verwijderd worden, aangezien er wel degelijk een juridische grondslag voor bestaat.
210. Bovendien vereist artikel 55, §2, a) van het Licentiebesluit een zeker opzet in hoofde van de houder om de informatie op een onoprechte manier te verschaffen. De Dienst Regulering is van oordeel dat het hebben van een verschillende interpretatie over de juridische grondslag van de investering op zich niet volstaat om te concluderen dat de consultatie op een onoprechte manier gevoerd is. Er kan dan ook niet ingegaan worden op de eis van de klager om het project om deze reden uit de gereguleerde activabasis te

¹¹⁷ Bijlage III bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2020/1234 van de Commissie van 9 juni 2020 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 139/2014 wat betreft de voorwaarden en procedures voor de verklaring van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van platformbeheersdiensten, *OJ L 282, 31.8.2020, p. 1–16 en Executive Director Decision 2020/021/R of 14 December 2020 issuing Amendment 4 to Issue 1 of the Acceptable Means of Compliance and Guidance Material to Commission Regulation (EU) No 139/2014 - Issue 1, Amendment 4 'Requirements for the provision of apron management services at aerodromes'.*

¹¹⁸ Artikel GM1 ADR.OPS.D.065 van de Executive Director Decision 2020/021/R of 14 December 2020 issuing Amendment 4 to Issue 1 of the Acceptable Means of Compliance and Guidance Material to Commission Regulation (EU) No 139/2014 - Issue 1, Amendment 4 'Requirements for the provision of apron management services at aerodromes'.

halen. Verder in deze beslissing (Hoofdstuk 5.3.3. F.) zal evenwel nog onderzocht worden of de bewering dat het proefdraaien een niet-gereguleerde activiteit uitmaakt, wél volstaat om de infrastructuur van de activabasis te weren.

211. Wat de *Intermodal Hub* betreft, is er tussen de partijen eveneens discussie omtrent de rechtsgrondslag. Volgens Ryanair kadert dit project binnen publieke transportinfrastructuur, dewelke niet bij artikel 4, 5° van het Licentiebesluit kan worden ondergebracht. Volgens BAC is de Hub te beschouwen als een toegangsweg tot de luchthaven, wat wel binnen het toepassingsgebied van dit artikel valt.
212. Uit de informatie die BAC over de *Intermodal Hub* heeft ter beschikking gesteld kan de Dienst Regulering niet afleiden dat het project ook de kosten voor publieke transportinfrastructuur omvat, zoals bijvoorbeeld tramsporen, bushaltes of aanpassingen aan de stationsinfrastructuur.¹¹⁹ De Dienst Regulering is bovendien van mening dat, indien het project deze kosten wél zou omvatten, de kostprijs ervan aanzienlijk hoger zou liggen dan de voorziene mio € 19,8. De Dienst Regulering is het om deze reden met de exploitant eens dat de publieke transportinfrastructuur buiten de scope van het project valt en dat de kosten ervan dus niet naar de gebruikers zullen worden doorgeschoven.
213. De *Intermodal Hub* is daarentegen wel te beschouwen als een “toegangsweg” tot de luchthaven, aangezien het tot doel heeft de verschillende beschikbare vervoersmiddelen om naar de luchthaven te komen via één centraal punt aan te sluiten op de terminal. Artikel 4, 5° van het Licentiebesluit is wat dit project betreft de correcte basis. De vraag van de klager om het project van de gereguleerde activabasis uit te sluiten omdat de informatie over de rechtsgrondslag incorrect zou zijn, dient dan ook te worden verworpen.
214. **De Dienst Regulering is van oordeel dat artikel 55, §2, a) van het Licentiebesluit niet geschonden werd wat de informatie met betrekking tot de *Intermodal Hub* en de proefdraaiplaats betreft. Het middel “BAC verstreekte misleidende informatie over haar verplichtingen in het KB en infrastructuurprojecten” opgeworpen door Ryanair, is ontvankelijk maar ongegrond.**

¹¹⁹ Dit blijkt noch uit de presentaties tijdens de consultatie, noch uit het afzonderlijk onderzoek van de Dienst Regulering.

B. Trafiekvoorspelling

215. De klagende partijen verwerpen de trafiekvoorspelling van BAC, aangezien deze buitensporig conservatief zou zijn en niet in lijn met de voorspellingen van de luchtvaartindustrie.
216. Artikel 43 van het Licentiebesluit voorziet dat de formule voor de tariefcontrole, het tariefsysteem en hun evolutie onder meer worden vastgesteld “rekening houdend met de vooruitzichten wat betreft het verkeer”. Op grond van artikel 55, §2, b) van het Licentiebesluit controleert de Dienst Regulering de naleving van dit artikel, wat erop neerkomt dat hij hierna zal verifiëren of de door de exploitant voorspelde vooruitzichten verdedigbaar zijn.
217. Op het verzoek van IATA om een onafhankelijke derde aan te stellen om de trafiek te voorspellen kan in dit verband niet ingegaan worden. Het is immers zo dat deze mogelijkheid in artikel 55, §4 van het Licentiebesluit niet voorzien wordt.
218. Vooreerst erkent de Dienst Regulering de moeilijkheid van het opstellen van verkeersprognoses, zeker ten gevolge van de pandemie, de geopolitieke situatie en andere mogelijke gewijzigde marktomstandigheden. Daarbij wenst de Dienst Regulering aan te geven dat BAC – net als in de voorgaande tariefconsultatie uit 2015 – een goed gestructureerde presentatie van de trafiekvoorspelling heeft gegeven, dit via een bottom-up aanpak, en gebaseerd op geografische markten en business segmenten.¹²⁰ De Dienst Regulering is in het licht van zijn marginale appreciatie van oordeel dat BAC hiermee in ieder geval al voldoet aan artikel 53, §1, b) van het Licentiebesluit, dat voorschrijft dat de houder tijdens de meerjarige consultatie informatie verschaft over “de verkeersvooruitzichten voor de gereguleerde periode waarop de raadpleging betrekking heeft”.
219. De Dienst Regulering neemt tevens akte van het niet-naleven door verschillende luchtvaartmaatschappijen, met inbegrip van de klagers, van de verplichting onder artikel 53, §2 van het Licentiebesluit, die voorziet dat zij uiterlijk 3 maanden voor de meerjarige consultatie de volgende gegevens exclusief ter beschikking stellen van de houder:
- a) de prognoses betreffende de omvang van hun verkeer en vervoer;
 - b) hun prognoses betreffende de samenstelling en het geplande gebruik van hun vloot;
 - (...)

¹²⁰ Consultation meeting “Traffic forecast” d.d. 2 februari 2022, slides 15-22.

Zoals reeds aangegeven in zijn beslissing D-2015-12-LA begrijpt de Dienst Regulering echter wel dat deze informatie bijzonder gevoelig is en dat een prognose die een lange periode van vijf jaar¹²¹ bestrijkt ook zeer moeilijk te maken is in een concurrentiële context.

Hij stelt ook vast dat de trafiekvoorspelling van BAC voor de eerste twee jaren van QQ4 wel degelijk gebaseerd is op de verkregen of gekende informatie van de verschillende luchtvaartmaatschappijen (cf. verwachte nieuwe bestemmingen, aanpassingen aan de vloot, etc.).¹²²

220. Ten slotte is de Dienst Regulering het met de uitbater eens dat de trafiekvoorspelling zich niet enkel mag steunen op de voorspellingen uit de industrie. De prognoses dienen inderdaad ook gelinkt te worden aan alle andere elementen uit het vijfjarig ontwikkelingsplan en aan alle specificiteiten of beperkingen die inherent zijn aan de uitbating van de luchthaven. Gezien de complexiteit en de grote onzekerheid – zeker over een periode van vijf jaar – kan het echter wel een extra verificatie zijn om de *top down* studies van internationale maatschappijen (Boeing, Airbus) en/of instellingen (AIC, IATA, Eurocontrol, ICAO) mee in rekening te brengen. Hieronder zal de Dienst Regulering het verzoek van de klagers om de trafiekvoorspelling bij te sturen dan ook beoordelen zowel aan de hand van de gemaakte voorspellingen van de industrie, als rekening houdend met de specificiteiten van BAC die mogelijks het herstel op de luchthaven trager zouden kunnen doen verlopen dan in de rest van Europa. Deze verschillende (markt)specificiteiten en assumpties heeft BAC uitgebreid toegelicht tijdens de consultatiesessies.¹²³

221. Het is via deze analyse evenwel niet de bedoeling om alle gemaakte assumpties van BAC te verifiëren en/of het model van BAC volledig aan te passen. De Dienst Regulering is immers nog steeds van oordeel dat de exploitant zelf het best geplaatst is om de prognoses te maken. Het onderzoek zal zich hieronder dan ook meer beperken tot een consistentiecheck (top-down) van verschillende assumpties, die mogelijks moet leiden tot een aanpassing van de gemaakte (bottom-up) prognose, evenals een analyse van de laatste (markt)ontwikkelingen.

222. Onderstaande tabellen geven alvast een overzicht van de laatste voorspellingen van BAC en de industrie:

¹²¹ Zoals vereist in de artikelen 43 en 53, §1 van het Licentiebesluit.

¹²² Meeting BAC-Dienst Regulering, Toelichting methodologie QQ4 trafiekprognose, d.d. 5 oktober 2022.

¹²³ Deep Dive “Traffic Forecast” dd. 2 februari 2022, slides 11-12 en 15-17.

Tabel 2: Voorspelling BAC 2022-2027 en % t.o.v. 2019

Jaar	passagiers (miljoen)	% t.o.v. 2019	bewegingen (000)	% t.o.v. 2019
2022	18,1	69%	185	79%
2023	23	87%	212	91%
2024	25	95%	221	94%
2025	26,1	99%	222	95%
2026	26,9	102%	224	96%
2027	27,6	105%	225	96%

Tabel 3: Laatste voorspellingen industrie vs BAC

Organisatie	Voorspelling	2022 Base Forecast (% of 2019 levels)	Herstel tot niveau 2019 (jaar)	Opmerkingen
BAC	Mei 2022 Forecast 2022-2027	69% passagiers / 79% bewegingen	PAX: 2026 / bewegingen: niet in QQ4	BAC heeft meegegeven dat de laatste voorspellingen waarschijnlijk nog te optimistisch waren (o.a. impact geo-politieke / marktsituatie)
ACI	Oktober 2022 Forecast 2022-2025	82,5% passagiers in Europa – 74,4% in hele wereld	2024	Update t.o.v. voorspelling mei 2022, herstel blijft (in Europa) voorzien in 2024
IATA	Maart 2022 Forecast 2022-2025 (update 'recovery' in mei)	83% passagiers	2024 (2023)	Houdt geen rekening met conflict Rusland-Oekraïne, waarbij invloed wel verwacht is beperkt te zijn. In mei 2022 stelde de CEO dat gezien de verkeersontwikkelingen het herstel (globaal) al in 2023 zal zijn.
Eurocontrol	Oktober 2022 forecast 2022-2028	84% bewegingen	2025	Voorspelling t.o.v. juni 2022 bijgesteld, waarbij herstel nog altijd verwacht wordt in 2025 ¹²⁴
ICAO		80% passagiers	n.b.	

¹²⁴ Ryanair verwees naar een voorspelling d.d. oktober 2021 m.b.t. 2021-2027, waarbij het herstel nog wel voorzien was in 2024. In de laatste update zal in 2024 ca. 99% van het niveau van 2019 behaald worden.

Brussels Airport vs. Europese luchthavens: herstel 2022 vs 2019

223. Om een eerste inschatting te maken van hoe Brussels Airport zich verhoudt tot de andere luchthavens in Europa en om dus na te gaan hoe relevant de voorspellingen van de industrie zijn (als consistentiecheck), heeft de Dienst Regulering een vergelijking gemaakt tussen de verkeerscijfers van Brussels Airport en de Europese luchthavens in 2022 (jan-sep)¹²⁵ en meer specifiek de evolutie en mate van herstel ten opzichte van 2019:

Tabel 4: Aandeel bewegingen/passagiers 2022 t.o.v. 2019 op Brussels Airport vs. Europa

Periode	Aantal vluchten		Aantal passagiers	
	Europa	Brussels Airport	Europa	Brussel Airport
jan/22	68,0%	61,4%	54,3%	48,1%
feb/22	71,0%	64,0%	61,0%	50,3%
mrt/22	76,0%	72,4%	65,9%	56,5%
apr/22	82,0%	75,3%	73,0%	68,6%
mei/22	86,0%	78,0%	78,0%	74,4%
jun/22	86,0%	77,1%	82,7%	71,9%
jul/22	87,0%	80,5%	85,6%	81,3%
aug/22	88,0%	82,7%	88,0%	81,5%
sep/22	87,0%	80,7%	88,0%	80,5%
Year to date:	84,0%	75,4%	79,5%	70,1%

Bron: Eurocontrol, ACI-Europe en website Brussels Airport

224. Hieruit wordt afgeleid dat Brussels Airport zich nog niet hersteld heeft tot hetzelfde niveau t.o.v. 2019 als het gemiddelde in Europa. Uiteraard spelen hierin bepaalde factoren, zoals bv. de stakingen in juni of de specifieke COVID-maatregelen van

¹²⁵ Er wordt naar 2022 en niet naar 2021 gekeken omdat de meer blijvende impact van COVID op de luchthavens dan mee opgenomen wordt (bv. minder zakenverkeer, meer low cost, etc.), waarbij de gegevens voor Europa op het moment van schrijven beschikbaar waren tot september.

België in de eerste maanden van 2022 een rol. Desalniettemin geeft dit overzicht weer dat er wel degelijk rekening gehouden moet worden met de bijzondere kenmerken van de luchthaven en dat Brussels Airport in 2022 alvast niet dezelfde evolutie kende als andere Europese luchthavens (gemiddeld). Voorspellingen uit de industrie dienen dus met de nodige voorzichtigheid behandeld te worden, rekening houdende met specifieke trends die een direct gevolg hebben op Brussels Airport. Zo stelt ook ACI-Europe vast dat de Europese markt een structurele (blijvende) verschuiving heeft meegemaakt, waarbij de Low-Cost Carriers (LCC's) nu 40% marktaandeel hebben (cf. *direct air connectivity*) t.o.v. 27% voor COVID-19 (cf. cijfers 2019).

225. Op basis van bovenstaande cijfers blijkt dat de voorspellingen uit de industrie inderdaad niet zomaar kunnen overgenomen worden en waarschijnlijk te optimistisch zijn voor Brussels Airport. Het is niet onwaarschijnlijk dat Brussels Airport pas later dan het gemiddelde van Europa terug zal keren naar de cijfers van voor de pandemie (cf. 2019) omdat bepaalde segmenten momenteel sneller herstellen dan andere.

226. Wat betreft de *year-to-date* cijfers (van jan-sept) 2022 t.o.v. 2019, zit BAC bijna 10% onder het gemiddelde van Europa wat betreft het aantal passagiers, terwijl de forecast van BAC in 2023 (cf. de start van QQ4) slechts 3-7% lager ligt ten opzichte van de industrie, wat betreft passagiers.¹²⁶ Qua bewegingen zit BAC momenteel 8,6% onder het gemiddelde van Europa, maar verwacht het bij de start van QQ4 (cf. 2023) op min of meer hetzelfde percentage te zitten als de industrie (cf. Eurocontrol: 92% vs 91% BAC). Hieruit kan geconcludeerd worden dat de cijfers van BAC aan de start van QQ4 niet noodzakelijk te pessimistisch zijn in verhouding tot de voorspellingen van de industrie. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de specifieke omstandigheden op Brussels Airport in 2022 (cf. strengere maatregelen ten gevolge van COVID, staking) voor een licht vertekend beeld kunnen zorgen. Indien deze zaken buiten beschouwing worden gelaten, wordt het verschil mogelijk kleiner. Dit wordt verder besproken in de volgende paragrafen. Daarnaast is er wel ook een duidelijk verschil te zien in de verdere evolutie van het verkeer over de QQ4 periode. Daar waar de industrie jaarlijkse groeicijfers van ca. 6 tot 10% blijft voorzien in aantal passagiers (vs. 2% bewegingen) – nadat het niveau van voor de pandemie bereikt wordt – voorziet BAC verdere jaarlijkse groeicijfers van respectievelijk 9% en 4% in 2024 en 2025, waarbij het niveau van 2019 nog niet terug behaald werd, en ca. 3% in 2026 en 2027, nadat het niveau van voor de pandemie bereikt werd. Ook dit wordt in verdere paragrafen behandeld.¹²⁷

¹²⁶ BAC voorziet 87% herstel in 2023; ACI zit op 90% herstel in 2023 en IATA op 94%

¹²⁷ ACI (cf. ACI World, d.d. 6 oktober 2022) voorziet tussen 2022 en 2023 een groei van 22%; terwijl IATA nog 12% voorziet (aangezien zij ook al dichterbij herstel zitten).

Forecast vs actual Brussels Airport 2022

227. Om een verder zicht te krijgen op de correctheid van de ingeschatte cijfers – los van de voorspellingen van de industrie – kan gekeken worden naar de laatste ingeschatte cijfers van 2022. BAC heeft voor de consultatiesessies immers een inschatting gemaakt van het verkeer voor de periode 2022-2027. Het verschil tussen de gemaakte voorspellingen voor 2022 en het verschil met de huidige beschikbare reële cijfers geeft volgens de klagende partijen ook al een eerste indicatie dat de cijfers voor heel Q4, die via hetzelfde model werden ingeschat, artificieel laag zijn ingeschat (tijdens de COVID-19-pandemie, die volgens de klagende partijen een *black swan*-event is) en dat de voorspellingen moeten bijgesteld worden aan de huidige marktomstandigheden (wat door de industrie ook al werd gedaan).
228. Hierbij zal echter ook gekeken worden naar specifieke redenen voor een te hoge of te lage voorspelling, zodat onvoorziene (positieve of negatieve) omstandigheden – cf. dewelke ook in de toekomst onmogelijk/moeilijk voorspeld kunnen worden – eruit gefilterd kunnen worden. Dit geeft mede een zicht op de juistheid of voorzichtigheid van de gemaakte veronderstellingen door BAC.

Tabel 5: Forecast vs Actuals januari - oktober 2022 BAC

Periode	Forecast BAC	Actuals passagiers	Verschil (in aantal passagiers en %)		Evt. verklaring (gedeeltelijk) verschil (incl. onvoorziene omstandigheden)
Jan 2022	1.122.000	800.518	-321.482	-28,7%	Verslechtering epidemiologische situatie in Europa en opgelegde reisbeperkingen/testverplichtingen. Verbod op vluchten naar Marokko tot 7 februari.
Feb 2022	1.011.000	824.812	-186.188	-18,4%	
Mrt 2022	1.171.000	1.128.791	-42.209	-3,6%	
Apr 2022	1.518.000	1.568.413	50.413	3,3%	Groei voornamelijk te zien via leisure (start vakantie 1 april)
Mei 2022	1.634.000	1.697.334	63.334	3,9%	Groei heeft zich verder gezet, ook vooral lokaal (weinig transfers)

Jun 2022	1.672.000	1.711.933	61.933	3,7%	Stakingen in juni en annulaties van maatschappijen die capaciteitsproblemen ervaarden op andere luchthavens, zorgden ervoor dat het verkeerscijfer niet nog hoger was.
Jul 2022	1.886.000	2.223.105	337.105	17,9%	Gestegen aantal boekingen van Nederlandse reizigers en verplaatsing van vluchten van Nederland naar Brussel.
Aug 2022	1.879.000	2.154.380	275.380	14,7%	Nog steeds meer reizigers uit Nederland door capaciteits- en personeelsproblemen; stijging transferpassagiers
Sept 2022	1.731.000	2.002.540	271.540	15,7%	Zelfde trend m.b.t. Nederlandse reizigers en transfers; stijging zakenreizigers
Okt 2022	1.653.000	1.871.732	218.732	13,2%	Nog steeds meer Nederlandse reizigers en groei in zakenreizen te zien
Cumul	15.277.000	16.005.558	728.558	4,8%	

Bron: website Brussels Airport

229. Hieruit kan geconcludeerd worden dat BAC in totaal de verkeersprognose voor de periode januari 2022 – oktober 2022 met ca. 4,8% te laag heeft ingeschat.

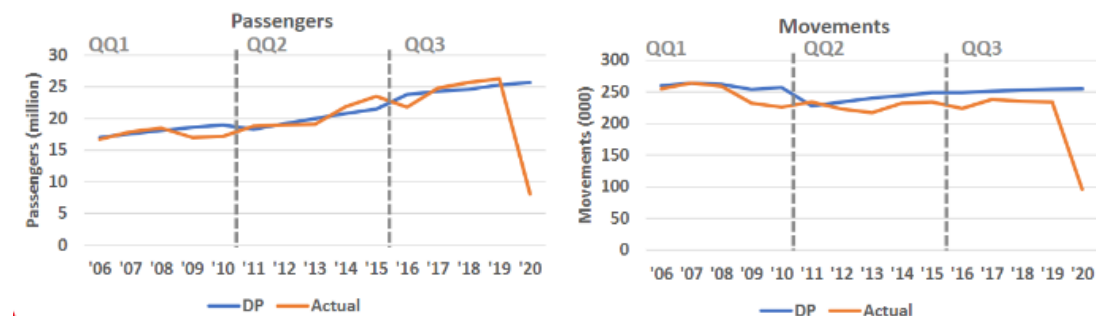
230. Echter, bepaalde onvoorziene omstandigheden waren door BAC – of door andere partijen – moeilijk of niet te voorspellen. In “normale omstandigheden” (cf. geen onvoorziene omstandigheden, zoals bv. een verergering van de pandemische situatie of de stakingen/annulaties, maar ook de onverwachte sterke groei door de problemen in Schiphol) werd de verkeersprognose voor de periode januari – oktober 2022 met ca. 7% te laag ingeschat door BAC.¹²⁸

231. Aangezien ook de Dienst Regulering voor de toekomst (en meer specifiek voor de QQ4-periode) geen zicht heeft op onvoorziene omstandigheden (zoals een pandemie en

¹²⁸ De eerste 2 maanden werden buiten beschouwing gelaten, evenals de naar schatting extra Nederlandse passagiers.

diens bijhorende maatregelen), wordt het verschil van de reële cijfers en de inschattingen van BAC zonder deze “onvoorziene omstandigheden” als maatstaf genomen voor de (eventuele correctie van de) prognose. Een belangrijke randopmerking is daarbij wel dat de extra passagiers die voortkwamen uit de capaciteitsproblemen van Schiphol ook in de toekomst gedeeltelijk via Zaventem kunnen blijven verlopen. Dit wordt verder besproken in volgende paragrafen.

232. Naar aanleiding van de kritiek van de klagende partijen dat BAC in het verleden zijn verkeersprognose te conservatief opstelde, merkt de Dienst Regulering op dat in het verleden de prognoses vrij correct tot licht conservatief (voornamelijk in QQ3) werden ingeschat indien de uitzonderlijke onvoorziene omstandigheden (zoals de gevolgen van de financiële crisis en de aanslagen op de luchthaven, maar ook de onvoorziene opstart van Ryanair in 2014) buiten beschouwing worden genomen, toch wat betreft het aantal passagiers (zie onderstaande grafiek). Het aantal bewegingen werd in het verleden daarentegen vaak overschat. De Dienst Regulering acht het dan ook niet nuttig om de passagiers of het aantal bewegingen bij te stellen op basis van eventuele verkeerde inschattingen uit vorige gereguleerde periodes.



Bron: Consultation meeting “Traffic Forecast”, d.d. 2 februari 2022, slide 8

233. **De Dienst Regulering concludeert hierbij dat op basis van de voorspellingen van BAC en de werkelijke cijfers van 2022, het startpunt van de QQ4 periode, maar mogelijks ook de verdere evoluties, mogelijk moeten aangepast worden.** Dit lijkt voornamelijk te wijten aan enkele onvoorziene omstandigheden, maar ook het snellere herstel van de markt t.o.v. voorzien. Aangezien de betere cijfers (t.o.v. de verwachtingen) voornamelijk in het *leisure*-segment werden opgetekend, zal in de volgende paragrafen gekeken worden naar de specifieke evoluties per marktsegment en de mogelijke aanpassingen. Verder zullen ook de specifieke marktomstandigheden – die mogelijks nog

niet in rekening genomen werden – aan bod komen voor de beoordeling van een mogelijke correctie.

Forecasts en actuals specifieke marktsegmenten

234. BAC heeft aangegeven dat het huidige herstel – dat zich voornamelijk situeert in het leisure-segment – niet representatief is voor de totale prestaties van de luchthaven. Daarnaast stelt zij dat verschillende andere omstandigheden, zoals het mogelijke vertrek van Ryanair, binnen de segmenten zullen leiden tot aanpassingen.¹²⁹ Omwille van deze reden wordt hieronder kort gekeken naar de verschillende marktsegmenten (incl. hun evolutie over de tijd).
235. Zo heeft BAC aan de Dienst Regulering aangegeven¹³⁰ dat volgens haar laatste voorspellingen (d.d. 23 augustus 2022) – alhoewel 2022 naar boven werd aangepast – 2023, vanwege de verschillende vermelde omstandigheden, naar beneden werd bijgesteld. Concreet werd verwacht dat er in 2023 ca. 22,5 miljoen passagiers zullen zijn in plaats van de voorziene 23 miljoen. Het segment *short haul* in het algemeen wordt daarbij ingeschat op 84,5% van 2019 en *long haul* op 89,2%.
236. Zoals reeds aangegeven heeft het *leisure segment* zich sneller hersteld dan verwacht. Voor 2023 wordt verwacht op 116,8% van het niveau van 2019 te zitten. Het argument van BAC dat de groei vanaf 2023 meer organisch zal zijn, kan de Dienst Regulering dan ook (deels) volgen.¹³¹ Hierbij dient wel bv. gesteld te worden dat het snellere herstel in 2022 mede het gevolg was van de capaciteitsproblemen in Schiphol (cf. tewerkstelling en max. aantal vliegtuigbewegingen). In 2023 zal een deel van deze groei mogelijks wel wegvallen, maar er kan echter aangenomen worden dat hier ook binnen QQ4 mogelijkheden bestaan voor Brussels Airport. Uiteraard kunnen en zullen vliegtuigmaatschappijen grotere vliegtuigen inzetten, zoals door BAC gesteld wordt (hetgeen in het verleden ook al door o.m. KLM gebeurd is). Echter, dit zal de capaciteitsbeperkingen niet volledig kunnen compenseren. Daarnaast heeft het Nederlandse kabinet beslist tot een inperking van het aantal slots op Schiphol vanaf november 2023 (met 60.000 bewegingen tot 440.000 vliegtuigbewegingen).¹³² Dit alles

¹²⁹ Waarbij BAC niet vraagt om de voorspellingen naar beneden bij te stellen.

¹³⁰ Tijdens een presentatie d.d. XX en in haar antwoord d.d. 28 oktober 2022 op bijkomende vragen van de Dienst Regulering d.d. 12 oktober 2022.

¹³¹ In deze veronderstelling wordt (nog) geen rekening gehouden met eventuele andere economische omstandigheden (zoals daling BBP).

¹³² Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/nieuws/2022/06/24/kabinet-beperkt-aantal-vluchten-op-schiphol>

heeft er al toe geleid dat enkele maatschappijen overwegen het aantal vluchten op Schiphol voor langere termijn te minderen of een andere Europese hub te zoeken. Ook de vliegtaks die recent verhoogd is van ca. 8 tot ca. 28 euro speelt hierin mogelijks mee. Meer concreet heeft bijvoorbeeld touroperator Corendon al aangekondigd zijn capaciteit op Brussels Airport te verdubbelen (en die in Schiphol te laten afnemen).¹³³

237. Wat betreft het *low cost* segment wordt door BAC ook verwacht dat de forecast voor 2023 te optimistisch is geweest, gezien de recente ontwikkelingen op de markt (waarvoor BAC onder meer verwijst naar kosten EasyJet en Vueling en tekort aan toestellen/crew bij Transavia¹³⁴), maar vooral door de berichten van de dominante speler Ryanair. Momenteel werd beslist om de basis van Brussels Airport enkel voor het winterseizoen 2022/2023 te sluiten, maar onder meer de verlenging van het contract met de luchthaven van Charleroi en de voorziene uitbreiding van de activiteiten daar, leidt ertoe dat de (voorspelde) groeicijfers op Brussels Airport uiterst onzeker zijn. BAC voorziet dat een deel van deze impact geabsorbeerd wordt door andere maatschappijen, maar schat de negatieve impact toch op 300 à 400k passagiers op jaarbasis. De Dienst Regulering is het met BAC eens dat de impact op dit segment zeer moeilijk in te schatten is. Aangezien het echter niet zeker is of Ryanair definitief zal vertrekken en/of in welke mate andere maatschappijen zullen overnemen – mede in de veronderstelling dat het marktaandeel van *low cost* (in Europa) sterk gestegen is (van 27% naar 40%) en hoog zal blijven – acht de Dienst Regulering het opportuun om de huidige inschatting van BAC ten minste voor 2023 te behouden.

238. Wat betreft *short haul* stelt BAC dat de data voor 2023 lager zullen uitvallen dan verwacht gezien nieuwe beschikbare gegevens: zo zullen bepaalde voorziene luchtvaartmaatschappijen in 2023 nog niet terugkomen (cf. Aeroflot, Ukraine International, CSA Czech Airlines en El Al) – wat gedeeltelijk teniet gedaan wordt door het sneller herstel van bepaalde luchtvaartmaatschappijen, voornamelijk richting Zuid-Europa – en zouden er op basis van 2022 data ca. 500.000 passagiers minder vliegen via Brussels Airlines ten gevolge van hun beschikbare crew en nieuwe uurroosters, de infasering van de vloot en het langzamer herstel van de Europese zakelijke markt.¹³⁵ De Dienst Regulering is echter van mening dat de terugval hier vrij beperkt zal zijn. Volgens

¹³³ Bron: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/11/28/corendon-breidt-uit-op-brussel-na-chaos-op-schiphol-van-afgelope/>

¹³⁴ “Antwoord op bijkomende vragen van de Dienst Regulering omtrent de QQ4 consultatie en de openstaande klachtenprocedure”, BAC, 20 september 2022.

¹³⁵ “Antwoorden op bijkomende vragen van de Dienst Regulering omtrent de QQ4 consultatie en de openstaande klachtenprocedure”, BAC, 20 september 2022.

de laatste berichten¹³⁶ wil luchtvaartmaatschappij Brussels Airlines immers juist uitbreiden, met meer vliegtuigen en meer personeel, waarbij ook voor de winter 2022 al besloten werd om de contracten van 200 tijdelijke cabinepersoneelsleden te verlengen en nog bijkomend cabinepersoneel, piloten en onderhoudspersoneel aan te werven. Dit wordt ook bevestigd door de sterke resultaten van Brussels Airlines in het derde kwartaal van 2022 (met 2,28 miljoen passagiers), waardoor het heeft aangekondigd dat het de lening van 290 miljoen euro van de federale regering al zou willen terugbetalen tegen het einde van 2022 (i.p.v. voor 2026) – met de steun van Lufthansa.¹³⁷ Daarbij werd gesteld dat de sterke resultaten te danken zijn aan de toename van het zakelijke verkeer en het verdere herstel van de vraag naar vrijetijdsreizen (boven op de herstructurering, die de kosten aanzienlijk heeft gedrukt).

239. Ten slotte verwacht BAC binnen het *long haul* segment ook enkele wijzigingen met een minimale negatieve impact. Daar waar Noord-Amerika sneller herstelt dan verwacht, blijft Azië bv. veel verder achter. De Dienst Regulering is van mening dat de huidige voorspelling van BAC voor 2023 hier behouden kan blijven.

240. **De Dienst Regulering is van mening dat de inschatting voor 2023 niet moet bijgesteld worden op basis van de laatste verwachtingen binnen de marktsegmenten zelf. Rekening houdend met de huidige verkeerscijfers en de laatste verwachtingen binnen de sector, acht de Dienst Regulering het opportuun om de schattingen te behouden – ondanks mogelijke verschuivingen binnen/tussen de marktsegmenten.**

Impact geopolitieke marktomstandigheden

241. Zoals reeds aangegeven in de slotconclusies van BAC, werden bepaalde (markt)evoluties niet (volledig) mee opgenomen in de verkeersprognoses, waaronder de impact van de oorlog in Oekraïne, inclusief de huidige energiecrisis.

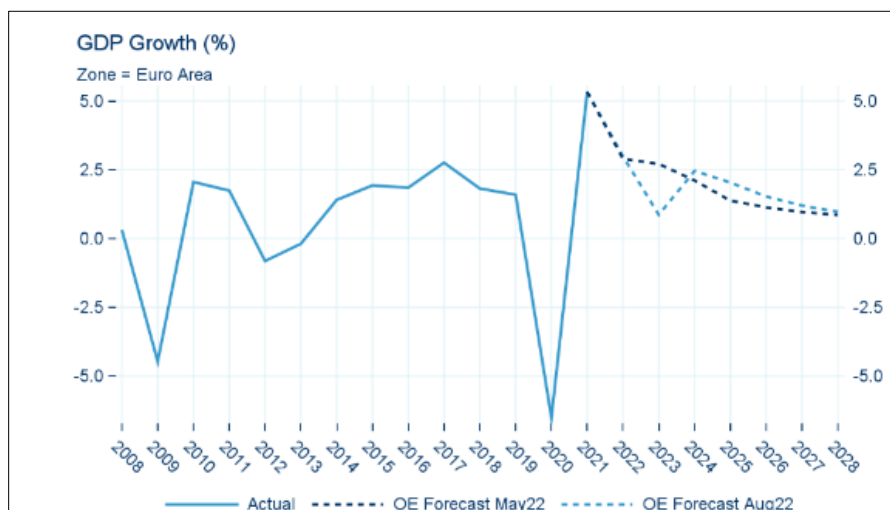
242. Zo wijst BAC er bijvoorbeeld op dat, in de wetenschap dat de ontwikkeling van het passagiersverkeer historisch gezien gecorreleerd is met de ontwikkeling van het BBP, de huidige cijfers (in vergelijking met de cijfers van December 2021) zouden leiden tot een lagere passagiersgroei dan aanvankelijk verwacht.

¹³⁶ O.m. De Standaard, “Brussels Airlines wil uitbreiden”, 23 augustus 2022.

¹³⁷ O.m. De Tijd, “Brussels Airlines betaalt staatssteun voor einde van het jaar volledig terug”, d.d. 27 oktober 2022.

243. Aangezien het voor de Dienst Regulering onmogelijk is om hier een 100% juiste correctie op toe te passen, zal de Dienst Regulering hiervoor gebruik maken van de voorspellingen vanuit de industrie. Zo hebben onder meer Eurocontrol en ACI dit al mee opgenomen in hun laatste updates van oktober 2022. De Dienst Regulering is daarbij ook van mening dat de gevolgen – ondanks de verschillen per land – van de huidige (energie)crisis over heel Europa bestaan (en – in hoofdzaak – aangepakt zullen worden), waardoor de impact hiervan op deze voorspellingen mee als basis kunnen genomen worden.
244. Concreet voorziet Eurocontrol dat het herstel in Europa nog steeds voorzien wordt in 2025. Zoals gesteld werd dit in oktober 2021 nog wel voorzien in 2024, maar werd dit in mei 2022 (cf. tijdstip finale tariefvoorstel BAC) al bijgesteld tot 2025. Voor 2023 werd het herstel wel bijgesteld van 95% in juni 2022 naar 92% in oktober 2022 (cf. baseline scenario). Dit wordt echter al quasi volledig ingehaald in 2024 (99% vs. 98% respectievelijk).
245. Dit is onder meer te wijten aan de BBP baseline voorspellingen die voor 2023 wel naar beneden aangepast werden, maar waarvoor ook een positief overloopeffect voorzien werd in de rest van hun voorspelling (die overeenkomt met QQ4). Dit wordt weergegeven in onderstaande grafiek.

Figuur 1: Verwachte groei BBP in Europa 2022-2028, Eurocontrol



Bron: Eurocontrol, Seven-year Forecast Update 2022-2028, d.d. oktober 2022, slide 5

246. In hun analyse werd naast de impact van de oorlog, de energiecrisis en mogelijke nieuwe varianten van COVID, ook reeds rekening gehouden met de stijgende ticketprijzen

(die in 2022 al met ca. 5% bovenop inflatie gestegen zijn) en de stijgende brandstofprijzen (die sinds begin 2022 al toegenomen zijn met 47%). Ook de restricties boven bepaalde vliegruimen – die verwacht worden te bestaan tot het einde van hun inschatting in 2028 – werden mee opgenomen, net zoals de capaciteits- en personeelsproblemen in bepaalde luchthavens, waarvan verwacht wordt dat deze in 2023 al geminderd zullen zijn. Het argument van BAC dat bepaalde van deze zaken een grote impact zullen hebben op de verkeersprognose, dient dus weerlegd te worden.

247. ACI voorziet dat, ondanks risico's op een vertraging van de groei tijdens de herfst en winterseizoenen, Europa in 2024 terug het niveau van voor de pandemie (cf. 2019) zal behalen. Zij voorzien dus ook maar een minimale impact van de laatste gekende marktomstandigheden, met geen verschuiving van het herstel naar een volgend jaar.

248. Tot slot verwacht ook IATA niet dat de oorlog een echte impact zal hebben: *“In Europe, the Russia-Ukraine war will continue to disrupt travel patterns within Europe and between Europe and Asia-Pacific. However, the war is not expected to derail the travel recovery, with the region edging closer to profitability in 2022”*.¹³⁸

Vrije vertaling:

“In Europa zal de oorlog tussen Rusland en Oekraïne de reispatronen binnen Europa en tussen Europa en Azië-Pacific blijven verstoren. Er wordt echter niet verwacht dat de oorlog het reisherstel zal doen ontsporen, aangezien de regio in 2022 dichterbij winstgevendheid komt.”

249. Dezelfde redenering wordt door de Dienst Regulering gevolgd voor een mogelijke impact van een (nieuwe) pandemie (COVID, apenpokken, etc.). Deze zijn immers onmogelijk op voorhand juist in te schatten. Ook hier werd de laatste stand van zaken reeds mee opgenomen in de laatste voorspellingen van de industrie.

250. **De Dienst Regulering stelt vast dat de impact van de huidige (energie)crisis en/of andere specifieke marktomstandigheden volgens de laatste voorspellingen van de industrie (cf. meest voor de hand liggende “base-scenario”) vrij beperkt is, in die zin dat het herstel tot de niveaus van 2019 niet zal vertraagd worden. Er wordt wel een terugval voorzien in 2023, maar die zal naar verwachting snel terug ingehaald worden (cf. positieve overloopeffecten).**

¹³⁸ IATA, Travel Recovery Rebuilding Airline Profitability, June 2022

Conclusie

251. De Dienst Regulering stelt niet vast dat bepaalde aannames binnen de trafiekvoorspelling van BAC (bewust) foutief ingeschat zijn. BAC is trouwens nog steeds het best geplaatst is om deze aannames te maken, waarbij zij de kennis vanuit de sector (cf. luchtvaartmaatschappijen) volledig integreert. Uiteraard zijn de verkeersvoorspellingen wel onderhevig aan wijzigingen op basis van nieuwe data, ontwikkelingen en/of marktomstandigheden, zoals de geopolitieke situatie, maar ook het aangekondigde vertrek van Ryanair of de omstandigheden op Schiphol.
252. In de bovenstaande analyse werd dan ook gekeken naar de impact van deze 'nieuwe' elementen op de reeds gemaakte inschatting van 2022, boven op een eventuele correctie door een mogelijks iets te conservatieve inschatting voor 2022. Voorts werd er ook gekeken naar hoe BAC zich verhoudt ten opzichte van andere luchthavens in Europa, zowel de mate van herstel t.o.v. 2019 (als indicatie van de specificiteiten van BAC) als de verdere evolutie doorheen QQ4.
253. De Dienst Regulering beslist op basis van deze overwegingen om de voorspellingen van BAC als volgt bij te stellen:
254. **Rekening houdend met de hogere actuele cijfers in 2022 dan voorspeld, de verwachtingen per marktsegment in 2023, maar ook het tragere herstel van BAC ten opzichte van de rest van Europa, gewogen ten opzichte van de verwachte daling van het BBP in 2023, beslist de Dienst Regulering om de cijfers van 2023, zoals door BAC ingeschat, aan te houden.**
255. **Rekening houdend met het verder herstel van de COVID crisis¹³⁹ en de verwachte positieve overloopeffecten in 2024 (en verder), rekening houdend met de verwachte groeicijfers per marktsegment¹⁴⁰ en rekening houdend met de evolutie ten opzichte van de voorspellingen uit de industrie, beslist de Dienst Regulering om het groeipercentage**

¹³⁹ Waarbij ook andere segmenten op Brussels Airport, zoals het zakelijk verkeer zich verder zullen herstellen, volgend op de meest recente evoluties, waardoor BAC zich ook dichterbij tot de rest van de industrie zal begeven.

¹⁴⁰ Waarbij bv. het *leisure segment* al een grotere dan voorziene inhaalbeweging had gemaakt, maar waarbij de inschattingen voor andere *short haul* en *long haul* in 2023 nog (ver) onder het niveau van 2019 liggen, en er recent ook een stijging in het zakenverkeer te zien is.

in 2024 met 2%¹⁴¹ en in 2025 met 3,5%¹⁴² te verhogen. Vanaf 2026 – wanneer er naar verwachting al meer passagiers zijn dan in 2019 – kunnen de groeipercentages van BAC behouden blijven. Deze liggen ook in lijn met de evolutie voor de pandemie.

256. Dit geeft onderstaand samenvattend resultaat:

Tabel 6: Aanpassing trafiekvoorspelling door Dienst Regulering

Jaar	Passagiers (mio)	% stijging tov vorig jaar	% herstel tov 2019
2023	23	23,0%	87%
2024	25,5	10,7%	96%
2025	27,5	7,9%	104%
2026	28,3	3,1%	107%
2027	29,1	2,6%	110%

257. Daarbij wordt door de Dienst Regulering aangenomen dat in eerste instantie het aantal bewegingen niet naar boven moet aangepast worden. Er wordt hier conservatief aangenomen dat deze stijging via een hogere *seat load factor* kan gebeuren. Zoals BAC ook heeft aangegeven in haar slotconclusies aan IATA, is de groei van het aantal vliegtuigbewegingen minder relevant of kritisch voor de groei van het aantal passagiers.

258. Gelet op het voorgaande oordeelt de Dienst Regulering dat het middel “*De prognose van het aantal passagiers van BAC is te laag*”, opgeworpen door Ryanair en het middel “*Verkeersprognose*”, opgeworpen door IATA, ontvankelijk en deels gegrond zijn. De Dienst Regulering oordeelt dat de door BAC voorgestelde trafiekvoorspelling niet correct is en dus een schending van artikel 43 van het Licentiebesluit uitmaakt. Op basis hiervan komt de Dienst Regulering tot een aangepaste trafiekvoorspelling zoals hierboven weergegeven in Tabel 6.

¹⁴¹ Aangezien de onderschatte cijfers voor 2022 deel zullen verdergezet worden én de industrie bij het bereikte herstelpercentage van 87% (cf. eind 2023) nog gemiddeld (jaarlijks) groeit met 10 à 13%, waarbij verwacht wordt dat BAC zich nog aan de ondergrens zal bevinden, ook naar boven bijgesteld omwille van het verwachte positieve overloopeffect (tot 10,7% uit **Tabel 6**).

¹⁴² Aangezien de industrie bij 96% herstel nog gemiddeld met 9 à 10% groeit, echter gecorrigeerd omdat verwacht wordt dat de hoge groeicijfers uit met name het *leisure*-segment zich wel al gestabiliseerd hebben op Brussels Airport.

Gevolgen van gewijzigde trafiekcijfers op bepaalde kosten

259. BAC heeft aangegeven dat de kosten inherent aan security en diensten aan de passagiers proportioneel aangepast moeten worden in functie van de nieuwe trafiekcijfers. De Dienst Regulering gaat hiermee akkoord. Hetzelfde geldt voor CAPEX-projecten waarbij er een directe link bestaat met het aantal passagiers. Deze aanpassing is terug te vinden onder hoofdstuk 6.1.1 van deze beslissing.
260. Daarnaast heeft BAC in zijn opmerkingen aan de klagers aangegeven dat ook de kosten inherent aan personeel proportioneel moeten aangepast worden.¹⁴³ Zoals BAC echter aangegeven heeft in de consultaties, maar ook in haar antwoorden aan de Dienst Regulering, is de relatie tussen de personeelskosten en het aantal passagiers niet lineair:

De relatie tussen personeel(-skosten) en passagiers is niet eenduidig.

Het grootste deel van de personeelskost is gedreven door de taken en de organisatie die hiervoor noodzakelijk zijn. Dit is niet zozeer gedreven door het aantal passagiers. Uiteraard zal een groter volume aan passagiers leiden tot een nood aan een verder uitgebouwde organisatiestructuur. Er is echter geen lineaire correlatie te maken.

- Zo zal bijvoorbeeld het juridische team moeten opgeschaald te worden in functie van een groeiend aantal projecten/investeringen/contracten.
- Zo zal er een belangrijke stijging zijn in ICT-functies omdat data meer en meer belangrijk worden. Die data worden gebruikt om de processen beter te kunnen monitoren en bij te sturen. Op die manier wordt gestreefd naar een meer kwalitatieve dienstverlening. Dit staat echter los van de groei van het aantal passagiers.
- Zo zal het departement Asset Management evolueren in functie van de uitbouw van de infrastructuur. Dit zijn geen gekapitaliseerde personeelskosten maar puur mensen om de infrastructuur kwalitatief te onderhouden.

Bron: Antwoorden BAC aan de Dienst Regulering d.d. 27 juli 2022

261. De Dienst Regulering is van mening dat de kosten inherent aan personeel zelf niet lineair moeten aangepast worden. Deze zullen in functie van de CAPEX-projecten die een directe link hebben met het aantal passagiers aangepast worden. Deze modificatie is terug te vinden onder hoofdstuk 6.1.1. van deze beslissing.

C. WACC

262. De klagende partijen betwisten de aanpak van BAC om de WACC-parameterwaarden te bepalen. De aanpak zou grotendeels inconsistent zijn met hoe de WACC bepaald werd voor QQ3; er zou geen enkele reden zijn om het gevestigde model te wijzigen; en de aanpak zou niet in overeenstemming zijn met het meest recente advies van TF.

¹⁴³ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 17 en eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 14.

263. De WACC-formule van BAC ziet er daarbij als volgt uit:¹⁴⁴

$$WACC = g \times (RFR + D) \times (1 - T) + (1 - g) \times (RFR + (ERP \times \text{Equity Beta}))$$

Where :

- **g** : **Gearing** is the ratio of Debt on Debt and Equity;
- **RFR** : risk free rate is (OLO 10 year in Belgium);
- **D** : Debt premium is;
- **T** : **Corporate tax rate** (currently 25%);
- **ERP** : **Equity Risk Premium for Belgium as a country**;
- **Equity beta** = Asset Beta + (Asset Beta *G/(1-G) *(1-T))

264. Artikel 50, §§1 en 2 van het Licentiebesluit luiden als volgt:

§1. De rentabiliteit van de gereguleerde activiteiten (" ROCE ") wordt gemeten door de inkomsten vóór financiële lasten en belastingen van de gereguleerde activiteiten na subsidiëring (" EBIT ") gedeeld door de som van de netto vaste activa en vlottende activa die bestemd werden voor die gereguleerde activiteiten. Voor het eerste volledige kalenderjaar van de eerste gereguleerde periode zal deze rentabiliteit niet lager zijn dan nul; zij kan hoger zijn dan nul voor zover, op het ogenblik van de opstelling van de tariefformule krachtens artikel 7,7°, het gemiddeld inkomen van de gereguleerde activiteiten per verkeerseenheid op de luchthaven Brussel-Nationaal lager is dan het gemiddelde van de gelijksoortige gereguleerde activiteiten van de referentieluchthavens. Deze rentabiliteit zal vervolgens op lineaire wijze evolueren om een billijke winstmarge te waarborgen ter vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen op het ogenblik van de invoering van het mechanisme " dual till ". Het billijke karakter van de vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen wordt beoordeeld op basis van de marktreferenties en door het gebruik van de methode van de gewogen gemiddelde kost van het kapitaal (" WACC ").

§ 2. De rentabiliteit van de gereguleerde activiteiten na het invoeren van het mechanisme

¹⁴⁴ Technical consultation meeting WACC QQ4, Brussel, 3 februari 2022, slide 13.

“dual till ” zal gehandhaafd worden op een niveau dat toelaat een billijke winstmarge te waarborgen ter vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen.

Artikel 42, 2° van het Licentiebesluit stelt dat

De formule voor de tariefcontrole bedoeld in artikel 30, 7°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van BIAC in een NV van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en het tariefsysteem worden zo vastgesteld dat:

(...)

2° een billijke winstmarge wordt gewaarborgd ter vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen, met name met het oog op het waarborgen van de ontwikkeling van de luchthaveninstallaties in overeenstemming met de bepalingen van Hoofdstuk III, Afdeling V, van dit besluit;”

265. Op grond van artikel 55, §2, b) van het Licentiebesluit is de Dienst Regulering bevoegd om na te gaan of de door BAC voorgestelde WACC voldoet aan deze bepalingen.
266. Hieronder zal de Dienst Regulering concreet de betwiste parameters beoordelen zoals die door BAC gebruikt werden in de WACC-formule. Het betreft met name (i) de *Risk-Free Rate* (RFR), (ii) de *Asset Beta*, (iii) de nettoschuldratio of *gearing*, (iv) de Marktrisicopremie (MRP) of *Equity-Risk-Premium* (ERP) en (v) de financieringskosten of *cost of debt*.
267. De Dienst Regulering wenst in dit verband te herhalen dat de regelgeving, en meer bepaald artikel 50, § 1 van het Licentiebesluit, niet bepaalt welke parameters dienen gebruikt te worden om te komen tot de WACC en/of hoe deze parameters bepaald moeten worden. De Dienst Regulering beschikt in dit verband dan ook over een ruime beoordelingsvrijheid. Concreet heeft de Dienst Regulering zich voor de analyse van de betwiste parameters gebaseerd op zijn voorgaande beslissing D-2015-12-LA van 3 november 2015, waarbij er gekeken werd naar de pertinentie van de gebruikte methodologie (cf. gewijzigde marktomstandigheden en/of nieuwe theorieën of *best practices*). Daarbij werden ook verschillende economische studies, de beslissingen van andere regulatoren en de adviezen van het TF in rekening genomen.

268. Volgende algemene principes van het TF werden alvast in rekening gebracht:

1. **Het gebruik van een normatieve aanpak¹⁴⁵ en coherentie in de tijd:** *“Given that the WACC represents the cost of remuneration of the holders of debt and shareholders of the airport managing body and, as such, is included in the cost structure related to airport charges, the ISA should set ex ante a predictable and reproducible method for calculating the WACC.”*

Vrije vertaling:

“Aangezien de WACC de vergoedingskosten vertegenwoordigt van de schuldeisers en aandeelhouders van het beheersorgaan van de luchthaven en als zodanig is opgenomen in de kostenstructuur met betrekking tot de luchthavengelden, dient de ISA ex ante een voorspelbare en reproduceerbare berekeningsmethode vast te stellen voor de WACC.”

2. **Het in rekening nemen van de specificiteit van elke luchthaven** (zoals de till of de kredietrating): *“WACC should take into account a transparent remuneration of the non-diversifiable level of risk borne by shareholders and by holders of debt, reflecting the specific situation of the specific airport or airport managing body on the market locally and at a larger scale.”*

Vrije vertaling:

“De WACC moet rekening houden met een transparante vergoeding van het niet-diversifieerbare risiconiveau gedragen door aandeelhouders en door schuldeisers, die de specifieke situatie van de specifieke luchthaven of het beheersorgaan van de luchthaven weerspiegelt op de lokale markt en op grotere schaal.”

Risk-Free Rate (RFR)

269. BAC schat de waarde van de RFR in op -0,78%.¹⁴⁶ De RFR is daarbij gebaseerd op de rendementen van de OLO op 10 jaar. Daarbij wordt gekeken naar de *forward looking rates* van een OLO op 10 jaar over de QQ4-periode, verminderd met de gemiddelde inflatie over dezelfde periode (cf. *market assessment via inflation swap*). De klagende

¹⁴⁵ Een normatieve aanpak gaat voor de vaststelling van de vermogenskostenvoet uit van een efficiënt gefinancierde luchthaven in plaats van de werkelijke vermogenskosten. Hierdoor zou de vergoeding op een niveau moeten liggen dat zowel onder- als overinvesteringen vermijdt.

¹⁴⁶ Closing consultation meeting QQ4, Brussel, 11 mei 2022, slide 58.

partijen zijn het niet eens met het gebruik van toekomstige rentetarieven en de verdiscontering door *Europese* inflatieverwachtingen.

270. De Dienst Regulering is – conform haar beslissing van D-2015-12-LA van 3 november 2015 – nog steeds van mening dat de **OLO op 10 jaar van de Nationale Bank van België** (BNB) een goede inschatting geeft van de evolutie van een risicoloze rente op 10 jaar in België.¹⁴⁷ Deze praktijk wordt ook door vele andere regulatoren gebruikt en aangeraden door het TF. Echter, daarnaast zal de Dienst Regulering ook de Duitse obligaties (op 10 jaar) mee bekijken. Enerzijds omdat deze beschouwd worden als obligaties zonder risico's¹⁴⁸, zoals ook door Ryanair aangehaald, waarbij Duitsland nog steeds een 'AAA' rating Outlook Stabiel heeft volgens Fitch (d.d. 21 Oktober 2022), terwijl België een Rating 'AA-' Outlook Stabiel heeft (d.d. 16 september 2022). Anderzijds omdat de nominale RFR nog moet gecorrigeerd worden met de verwachte inflatie en België geen (liquide) index-gelinkte obligaties heeft. De optie van Ryanair om een andere Europese obligatie te gebruiken wordt hier dan ook (gedeeltelijk) weerhouden.

271. Wat betreft de **referentieperiode** voor het in rekening nemen van de rendementen van staatsobligaties, verwijst de Dienst Regulering opnieuw naar de economische theorie die stelt dat het gebruik van de meest recente marktgegevens de beste inschatting is van de verwachte evolutie van de verschillende parameters door marktpartijen in de komende reguleringsperiode. Een (zeer) korte referentieperiode zou deze verwachtingen het best weerspiegelen. Gemiddelden die over een korte periode worden berekend – vooral spot-rendementen (incl. *forward-looking yields*) – worden echter vaak gekenmerkt door een hogere volatiliteit van de ene periode tot de andere dan gemiddelden over een langere periode, wat de stabiliteit van tariefparameters dan weer kan verkleinen. Het gebruik van spot-rendementen om de RFR te schatten, kan leiden tot significante verschillen in de RFR tussen bijvoorbeeld de consultaties en de finale beslissing van een klacht. Deze grote volatiliteit is minder wenselijk vanuit een regulerend kader (cf. minimalisering risico's).

272. Gelet op deze overwegingen en de praktijken bij andere regulatoren, is de Dienst Regulering van mening dat het gebruik van een referentieperiode van twee jaar, zoals weerhouden in haar beslissing van D-2015-12-LA van 3 november 2015, in theorie nog steeds pertinent is, waarbij dit bovendien de kosten van de bestaande schulden

¹⁴⁷ De Belgische staatsobligatie sluit het beste aan bij de Belgische kapitaalmarktcondities en 10 jaar is een relatief liquide markt, waarbij het rendement normaliter minder volatiel is.

¹⁴⁸ Waarbij Duitsland ook de grootste economie in Europa heeft en waarbij de Duitse rendementen minder beïnvloed worden door kredietrisico's.

(*embedded debt*) van BAC weerspiegelt (indien de RFR ook gebruikt wordt als basis voor de financieringskosten (*cost of debt*), wat hieronder verder behandeld wordt). De stelling van de klagende partijen kan hier dus deels gevolgd worden.

273. Desalniettemin acht de Dienst Regulering het nuttig om een controle en eventuele correctie uit te voeren op basis van een kortere referentieperiode en de *spotrates* (incl. *forward-looking* afleidingen). Daarbij erkent de Dienst Regulering ook de gewijzigde marktomstandigheden, die tot voor kort zeer moeilijk konden ingeschat worden. Zo dient immers ook gesteld te worden dat de Europese Centrale Bank (ECB) in juni 2022 haar obligatieaankopen gestaakt heeft¹⁴⁹ en sindsdien haar belangrijkste rentetarief verhoogd heeft¹⁵⁰, waarbij het mogelijk is dat er in de volgende gereguleerde periode niet zal teruggekeerd worden naar de zeer lage rentes van voor de crisis (wat vanzelfsprekend wel in verhouding tot de inflatie moet bekeken worden en/of afhangt van verschillende factoren, zoals (kans op) een recessie).

274. Onderstaande grafiek geeft een overzicht van het nominale rendement van de OLO op 10 jaar. Op datum van 5 december 2022 bedroeg de rente 2,44%. Het gemiddelde rendement van de OLO op 10 jaar van het laatste jaar was daarbij 1,56%. Het gemiddelde rendement op basis van de laatste 2 jaar bedroeg 0,75%.

¹⁴⁹ De ECB had in december 2021 aangekondigd dat ze haar obligatieaankopen zou minderen, wat ook al leidde tot rendementsverhogingen (o.a. in Duitsland).

¹⁵⁰ De ECB heeft in juli 2022 – voor het eerst sinds 2011 - haar rente verhoogd met 0,5%; in september 2022 opnieuw met 0,75% en ook in oktober (ingang 2 november 2022) met 0,75%. Daardoor steeg ook de Belgische tienjaarsrente in 2022 naar het hoogste peil sinds 2012, hetgeen ook in veel andere Europese landen te zien is.

Figuur 2: nominale rente van de Belgische OLO op 10 jaar.



275. Spotmarkt data kunnen ook gebruikt worden om impliciete toekomstgerichte rendementen te produceren, met name het impliciete rendement op een obligatie van een bepaalde maturiteit op een toekomstige datum. Er wordt daarbij verwacht dat de OLO op 10 jaar binnen 5 jaar 2,84% bedraagt (cijfer d.d. 5 december). Dit wordt berekend als het verschil tussen de OLO op 15 jaar en de OLO op 5 jaar.¹⁵¹ Voor heel QQ4 wordt op deze manier verwacht dat het gemiddelde rendement van de OLO op 10 jaar ca. 2,62% zal bedragen. Zoals gesteld zal dit verder mee opgenomen worden.

276. Ter vergelijking zal dus ook de **Duitse overheidsobligatie op 10 jaar**¹⁵² mee opgenomen worden (als risico vrije belegging). Het spot rendement hiervan bedraagt op 5 december 2022 1,883%. Het gemiddelde rendement over de laatste 2 jaar bedroeg daarbij 0,33%, terwijl het gemiddelde over het laatste jaar 0,98% was. Het impliciete toekomstige rendement bedraagt 1,90%.

¹⁵¹ Via de formule: toekomstig rendement OLO 10 jaar binnen 5 jaar = $\left[\frac{(1+r_{OLO15})^{t15}}{(1+r_{OLO5})^{t5}} \right]^{\frac{1}{t15-t5}} - 1$

¹⁵² TMBMKDE-10Y.

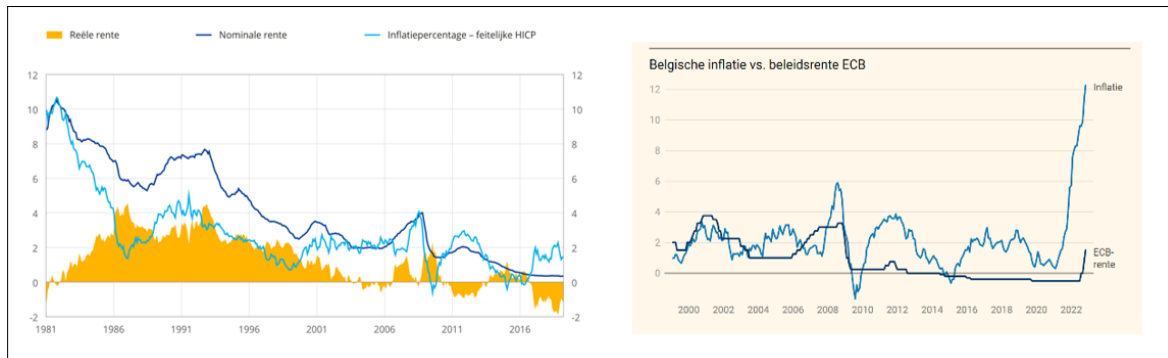
Figuur 3: nominale rente van de Duitse (vs. Belgische) overheidsobligatie op 10 jaar



Bron: Bloomberg

277. Zoals reeds aangegeven is het voor het bepalen van een reële RFR belangrijk om het rendement aan te passen met de **verwachte inflatie** (volgens de *Fisher equation*) – waarbij er een sterke wisselwerking bestaat tussen het rendement en de inflatie. Zoals hierboven, maar ook door IATA aangegeven, leidt een stijgende CPI tot stijgende obligatierendementen (cf. beleid centrale banken en financiële markten). Onderstaande figuren geven daarbij het verband tussen de Europese gemiddelde nominale rentes en de Europese inflatie, evenals de beleidsrente van de Europese Centrale Bank en de Belgische inflatie, waarbij kan opgemerkt worden dat zelfs na de doorgevoerde renteverhogingen de reële rente momenteel negatief blijft, waarbij er verschillen bestaan tussen België en Europa.

Figuur 4: gemiddelde nominale rente vs inflatie in Eurozone & beleidsrente ECB vs inflatie in België



Bron: ECB en Bloomberg, d.d. 31 oktober 2022

278. In theorie zou de inflatie daarbij moeten bepaald worden op basis van de verwachtingen voor dezelfde periode als de looptijd van de OLO, gedurende dezelfde referentieperiode. Aangezien deze data echter niet bestaan, moet er naar alternatieven gekeken worden. Zo kunnen de inflatieverwachtingen afgeleid worden uit financiële instrumenten die noteren op de obligatie- en derivatenmarkten. Inflatie gelinkte obligaties en inflatieswaps verdisconteren de marktverwachting – van alle beleggers samen – omtrent het toekomstige inflatieverloop. Zo kan er gebruik gemaakt worden van het “break-even inflatiepercentage” via het verschil tussen lange termijn nominale obligatierendementen en de reële rendementen op inflatie gelinkte obligaties met dezelfde looptijd¹⁵³ of van de verwachte inflatiepercentages via de prijzen van “zero coupon inflatieswaps”. Het nadeel van deze methode is dat de verwachte inflatie beïnvloed wordt door vooroordelen en risicopremies, die een wig kunnen drijven tussen dit inflatiepercentage en de marktverwachtingen voor inflatie – waarbij het “break-even inflatiepercentage” ook nog beïnvloed kan worden door landenspecifieke risicopremies.¹⁵⁴ Daarom wordt er ook gekeken naar de verwachte inflatie die voorkomt uit ECB-surveys en/of het Federaal Planbureau, die dan uiteraard wel een minder tijdige indicatie geven van verschuivende inflatieverwachtingen.

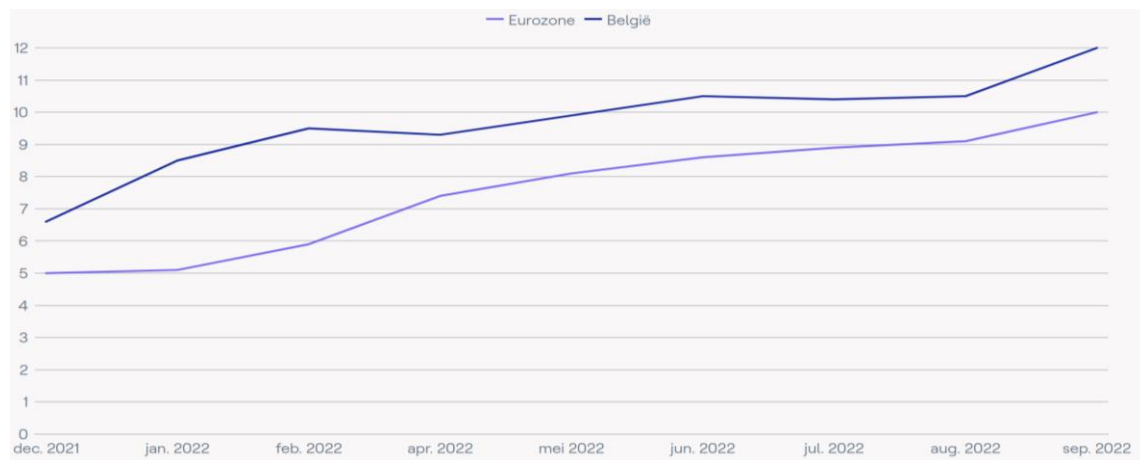
279. Hierbij is de Dienst Regulering het ook niet volledig eens met de stelling van BAC dat Europese inflatie mag genomen worden op Belgische rentetarieven. Het kan inderdaad zo zijn dat (sommige) Belgische beleggers meer belang hechten aan de inflatie in de eurozone dan specifiek aan de Belgische inflatie, echter de sterke correlatie tussen

¹⁵³ Via de Fisher Equation: $\pi^e = \frac{1+i_n}{1+i_r} - 1$, met π^e = verwachte inflatie (10j); i_n = nominale RFR (10j); i_r = reële RFR (10j)

¹⁵⁴ Waarbij er bv. op bepaalde momenten veel pessimisme op de beurs te zien was, waarbij de daling van de inflatieverwachtingen als te optimistisch werd gezien, waardoor inflatiegelinkte obligaties als verzekering werden aangekocht.

de EU en de Belgische inflatiecijfers, waarvoor BAC verwijst naar onderzoek van de ECB voor de periode 2001 – 2021, is zeker in de huidige marktomstandigheden minder correct. De Dienst Regulering stelt vast dat er momenteel een groot verschil bestaat tussen de Europese en de Belgische inflatiecijfers¹⁵⁵ (zie onderstaande figuur). De stelling van de klagende partijen kan hier gedeeltelijk weerhouden worden.

Figuur 5: *Maandelijks inflatie België vs Eurozone, op basis van Europese HICP*



Bron: Eurostat, cijfers tot september 2022

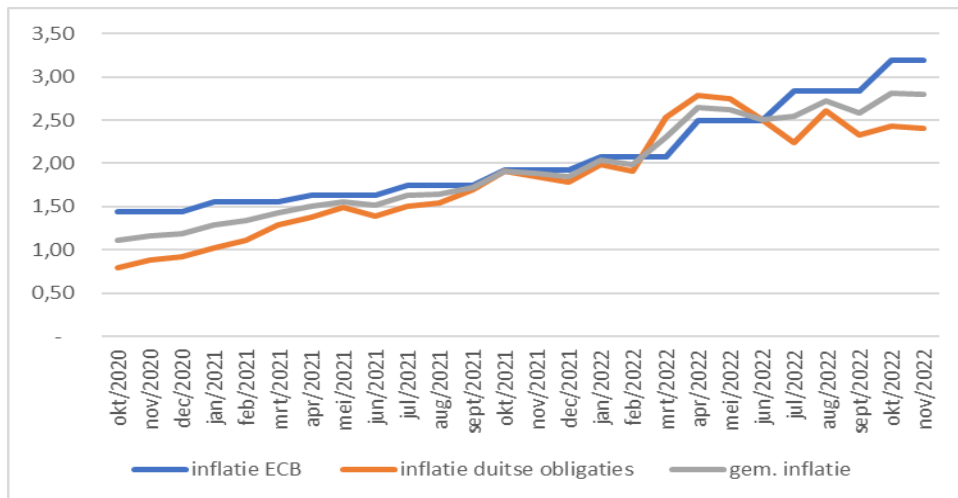
280. Voor Duitsland wordt er daarom gekeken naar het “break-even inflatiepercentage” uit inflatie-gelinkte Duitse overheidsobligaties én naar de verwachte inflatie die voorkomt uit ECB-surveys¹⁵⁶ en wordt het gemiddelde uit beide methodes weerhouden (zie onderstaande figuur). Voor België wordt dit gecorrigeerd op basis van de verschillen tussen de Belgische en Europese inflatie.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Te wijten aan het verschil in aanpak van de huidige energiecrisis en bv. de automatische loonindexering in België.

¹⁵⁶ Waarbij de Duitse inflatie vrij gelijkaardig verloopt als de inflatie van de EU-27.

¹⁵⁷ Voornamelijk te zien in 2022.

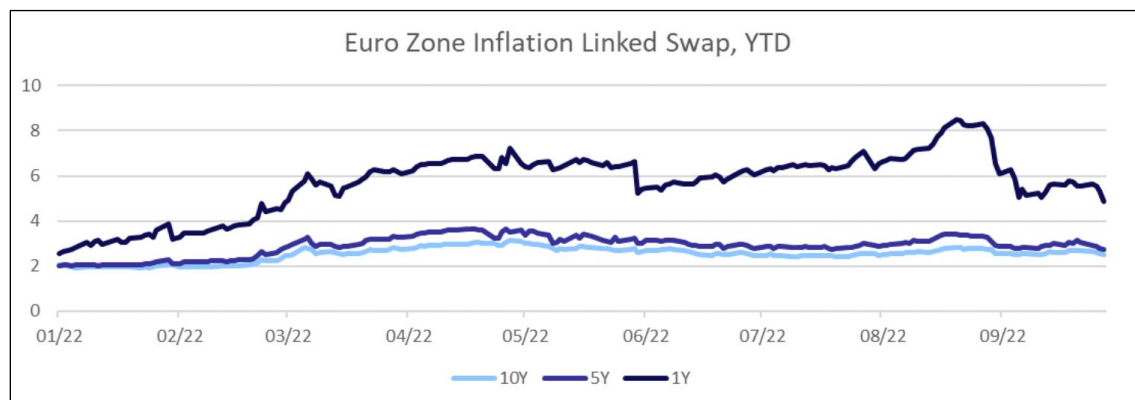
Figuur 6: Verwachte jaarlijkse Duitse/Europese inflatie over volgende 10 jaar



Bron: ECB-surveys professional forecasters (10 jaar); Deutsche Finanzagentur¹⁵⁸

281. Ter controle wordt er ook gekeken naar de *Eurozone inflation linked swap*, dewelke gelinkt wordt aan de HICP-index exclusief *tobacco* (HICPxT). In onderstaande figuur is te zien dat de *10 year inflation swap* tot gelijkaardige inflatieverwachtingen leidt als hierboven.

Figuur 7: verwachte inflatie op basis van de Euro Zone Inflation Linked Swap



Bron: Bocconi University, d.d. oktober 2022

¹⁵⁸ Inflation-linked federal securities (DE0001030559 – 0,50% inflation-linked Federal bond 2014 (2030) + DE0001030583 – 0,10% inflation-linked Federal bond 2021 (2033) + DE0001030542 – 0,10% inflation-linked Federal bond 2012 (2023)).

282. De gemiddelde reële rendementen van de Belgische en Duitse overheidsobligaties met een maturiteit van 10 jaar worden op basis van deze resultaten weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 7: gemiddelde reële rendementen*

Obligatie	Gemiddelde over 2 jaar	Gemiddelde over 1 jaar
OLO 10 jaar	-1,31%	-1,02%
Duitse obligatie 10 jaar	-1,64%	-1,43%

* Berekend als: $\frac{(1+r)}{(1+i)} - 1$

283. Voor de impliciete toekomstige rendementen kan de spotmarkt data weer gebruikt worden om de toekomstige rendementen van inflatiegerelateerde overheidsobligaties te nemen. Hiervoor kan gekeken worden naar een Duitse inflatiegerelateerde obligatie of andere obligaties in het eurogebied met een AAA-rating (cf. “risicoloze” investering).

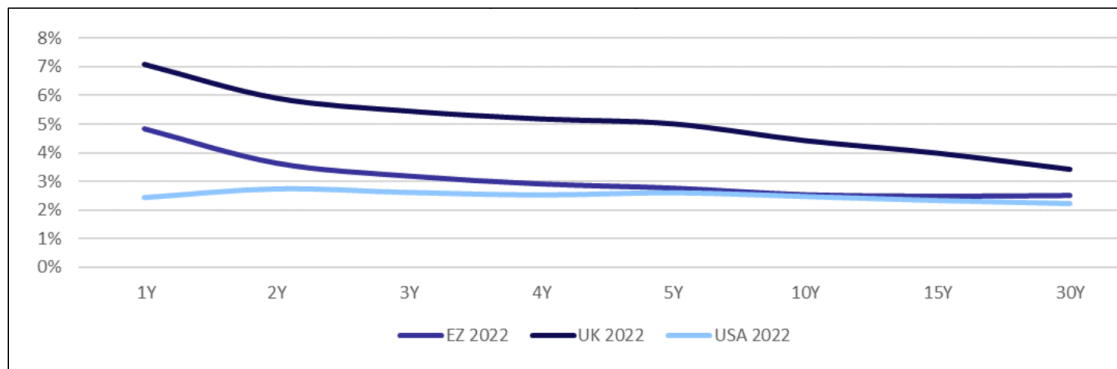
Figuur 8: Reële rendementen inflatie-gelinkte Duitse overheidsobligaties



Bron: Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur

284. Een andere mogelijkheid, bv. voor België, bestaat erin om de *forward rates* uit de OLO te vergelijken met de *forward rates* uit inflatie *swaps* (zoals weergegeven in onderstaande figuur).

Figuur 9: Verwachte gemiddelde inflatie over verschillende termijnen, op basis van inflation linked swap



Bron: Bocconi University, d.d. oktober 2022

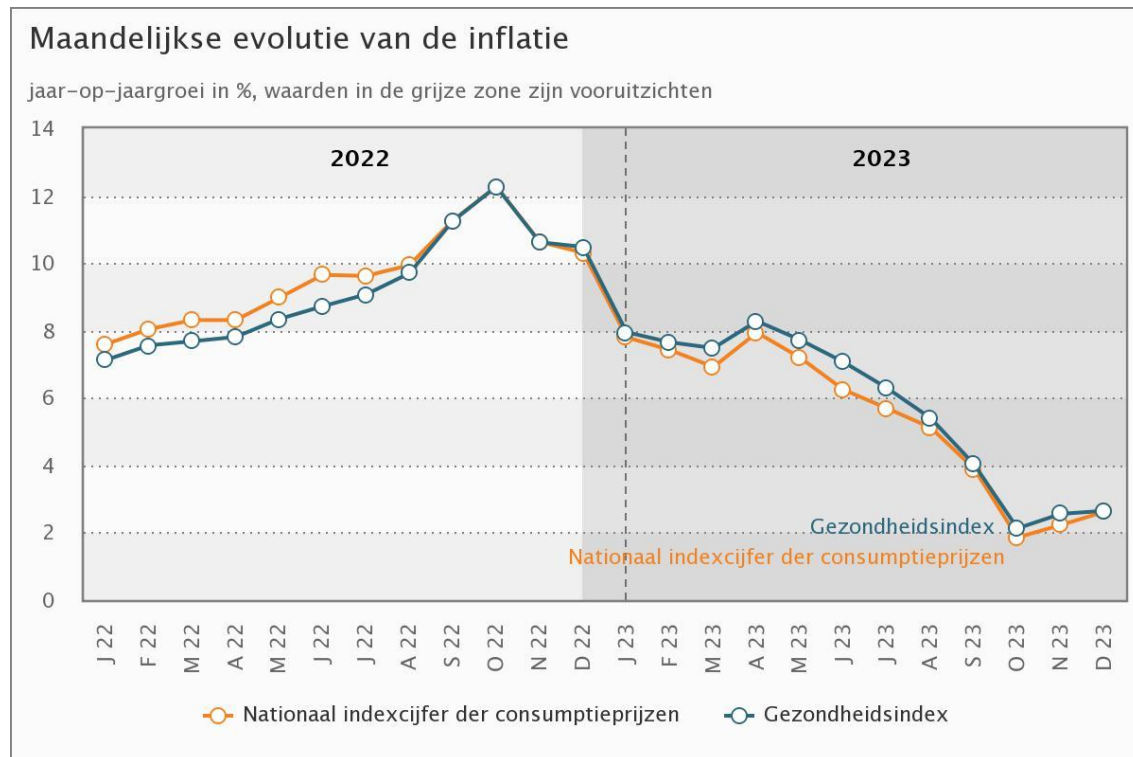
285. Ter controle wordt er voor België ook gekeken naar de verwachtingen van het Federaal Planbureau. Daarbij zou de gemiddelde inflatie voor 2022 uitkomen op 9,6%, om vervolgens af te koelen naar 5,3% in 2023¹⁵⁹, tegenover 2,44% in 2021 en 0,74% in 2020. Gelijkaardige verwachtingen zijn ook te zien via de Europese Commissie¹⁶⁰ die stelt dat het doorrekenen van de hogere kosten in de componenten van de kerninflatie, onder meer via hogere lonen, de inflatie nog hoog zal houden in België. De totale inflatie in 2023 wordt verwacht op 6,2%, alvorens te vertragen tot 3,3%¹⁶¹ in 2024 als gevolg van de geleidelijke daling van de energieprijzen.

¹⁵⁹ In september waren de verwachtingen voor 2023 nog 6,5%.

¹⁶⁰ European Commission, Economic forecast for Belgium, last update autumn 2022.

¹⁶¹ Daar waar andere bronnen, zoals de NBB, een lagere inflatie van ca. 2% voorspellen.

Figuur 10: Inflatie(vooruitzichten) Federaal Planbureau, gegevens tot november 2022



286. De verwachte reële toekomstige rendementen worden daarbij verwacht (licht) negatief te blijven. De reële rendementen op Duitse overheidsobligaties op 10 jaar zouden naar verwachting gemiddeld $-0.59\%^{162}$ bedragen in QQ4, het reële rendement op de OLO 10 jaar $-0,18\%^{163}$.

Conclusie

287. Op basis van de evolutie van zowel de nominale als de reële rendementen, die met name in het laatste (halve) jaar te zien was, ten gevolge van de speciale marktomstandigheden, en op basis van de (positievere) verwachtingen van de reële rendementen, is de Dienst Regulering van mening dat de methodologie van QQ3 aangepast dient te worden, om rekening te houden met de gewijzigde omstandigheden en de verwachtingen binnen QQ4 zelf.

¹⁶² $\frac{(1+1,90\%)}{(1+2,50\%)} - 1$

¹⁶³ $\frac{(1+2,62\%)}{(1+2,80\%)} - 1$

288. Concreet acht de Dienst Regulering de methodologie uit QQ3, waarbij er naar het verleden gekeken wordt nog steeds nuttig. Dit beperkt de volatiliteit van de parameters, waarbij er een zeer groot verschil was in de RFR van nu en 6 maanden geleden, en zelfs tussen deze van nu en 1 maand geleden. Anderzijds bestaat er nog steeds een sterke link tussen inflatie en rente, waarbij het bv. niet onwaarschijnlijk is dat de inflatie nog langer dan voorzien hoog blijft en/of dat bv. een recessie de rendementen terug laat kelderen, zoals in het verleden ook steeds te zien was (vaak met een time lag van > 1 jaar). De Dienst Regulering acht het wel noodzakelijk om deze bij te stellen op basis van de laatste marktomstandigheden. Enerzijds zal de methodologie bijgesteld worden op basis van de data van het laatste jaar, waarbij er een duidelijker zicht was op het gewijzigde beleid van de ECB om de gewijzigde marktsituatie – waaronder de torenhoge inflatie – aan te pakken. Anderzijds zullen ook de verwachtingen voor QQ4 zelf mee opgenomen worden, aangezien er door de gewijzigde marktomstandigheden een minder sterke correlatie verwacht wordt tussen de rendementen (nominaal én reëel) van het (recente) verleden en de (verwachte) rendementen in QQ4. Daarnaast zal de Dienst Regulering zoals gesteld naast de OLO op 10 jaar, ook de Duitse obligaties mee in rekening brengen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van dit resultaat.

Tabel 8: Inschatting RFR door de Dienst Regulering

Obligatie	Gem. 2 jaar	Gem. 1 jaar	Verwachtingen QQ4	Inschatting RFR QQ4
OLO 10 jaar	-1,31%	-1,02%	-0,18%	-0,84%
Duitse overheidsobligaties op 10 jaar	-1,64%	-1,43%	-0,59%	-1,22%
Gemiddelde	-1,47%	-1,23%	-0,38%	-1,03%

289. **Op basis van bovenstaande analyse legt de Dienst Regulering de reële Risk-Free Rate vast -1,03%.**

Asset Bèta vaststelling

290. BAC gebruikt een *asset bèta* waarde van 0,77.¹⁶⁴ De klagende partijen vinden deze waarde echter te hoog, waarbij er voor de bepaling gebruik gemaakt werd van een te korte referentieperiode – waardoor de pandemie als een *black swan event* een te groot gewicht meekrijgt – en een vergelijking met luchthavens met een ander risicoprofiel. Bovendien zou BAC ook niet meer competitie ervaren als (bepaalde) andere luchthavens.
291. Zoals reeds vermeld in beslissing D-2015-12-LA van 3 november 2015, dient de inschatting van de bèta voor een niet-beursgenoteerde luchthaven zoals Brussels Airport, noodzakelijkerwijs te gebeuren op basis van bèta's van andere bedrijven en/of gereguleerde bèta's gebruikt door regelgevende instanties in sectoren en/of landen die als vergelijkbaar worden beschouwd. Aangezien een onderneming met een perfect vergelijkbaar risicoprofiel als BAC niet bestaat, moet hiervoor gezocht worden naar de best mogelijke alternatieven.
292. Hierbij wenst de Dienst Regulering op te merken dat de toegepaste till-structuur, zoals aangegeven door de klagende partijen, effectief een impact kan hebben op het risicoprofiel van de gereguleerde activiteiten (die niet mogen blootgesteld worden aan de risico's van de niet-gereguleerde activiteiten). In principe zou een vergelijking met enkel luchthavens die ook via een *dual till*-systeem gereguleerd worden, pertinent zijn. Dit zou echter leiden tot een te kleine steekproef, waarbij de inschatting van het risico vertekend zou kunnen worden door specifieke risico's van deze luchthavens.¹⁶⁵
293. De weerhouden steekproef moet dus het midden houden tussen het aantal weerhouden ondernemingen (cf. reductie van de invloed van één specifieke onderneming) en de mate van overdraagbaarheid tussen de risicoprofielen van de gebruikte ondernemingen en die van BAC. Het TF raadt aan om het geheel van Europese beursgenoteerde luchthavens op te nemen in de steekproef, zolang ze voldoen aan een bepaald niveau van statistische betrouwbaarheid.¹⁶⁶
294. In lijn met beslissing D-2015-12-LA van 3 november 2015 zullen in ieder geval de referentieluchthavens van Brussels Airport bekeken worden. Hiervan zijn er 5 beursgenoteerd, waarvan Frankfurt en Vienna zich ook in *dual till* bevinden. Daarnaast

¹⁶⁴ Closing consultation meeting QQ4, Brussel, 11 mei 2022, slide 58.

¹⁶⁵ Op dit moment zijn enkel de luchthavens van Wenen, Frankfurt en Madrid beursgenoteerd en in *dual till*.

¹⁶⁶ Betrouwbaarheidstests, met name op basis van de liquiditeit van een aandeel, worden doorgaans gebruikt om het risico van vertekening in de gemaakte schattingen te controleren.

zullen echter ook andere luchthavens in aanmerking genomen worden. De referentieluchthavens uit het Licentiebesluit worden immers omschreven als omliggende luchthavens met een vergelijkbaar profiel. Voor de bepaling van de bèta kunnen ook “verdere” luchthavens beschouwd worden, mits vergelijkbaar risicoprofiel. Hiervoor wordt ook verwezen naar het advies van het TF¹⁶⁷: *“The geographical area of the peer group used for the estimation may preferentially be restricted to the European Economic Area and Switzerland (EEA); but in the case of a too limited number of comparable peers in the EEA, the geographical area may be extended to countries with a comparable general economy and/or the peer group may be extended to other relevant sectors, such as the transport infrastructure sector.”*

295. Daarbij werd beoordeeld of de aandelen van de ondernemingen in de steekproef in redelijke mate verhandelbaar (liquide) zijn en/of recent niet betrokken waren in M&A transacties. Onvoldoende liquiditeit van de aandelen kan de betrouwbaarheid van de schattingen immers negatief beïnvloeden. Omwille van deze redenen werden de luchthavens van bv. Copenhagen en Bologna uit de steekproef geweerd.¹⁶⁸
296. Concreet acht de Dienst Regulering de volgende Europese luchthavens als voldoende representatief en robuust, met een gelijkaardig risicoprofiel: Frankfurt en Vienna (als “dual till”-luchthavens), Charles de Gaulles (cf. Aéroports de Paris), Zurich en Spaanse luchthavens waaronder Barcelona en Madrid (cf. Aena). Naast de Europese luchthavens, wordt ook de internationale luchthaven van Auckland mee opgenomen. Deze werd ook door andere regulatoren van vergelijkbare luchthavens¹⁶⁹ opgenomen voor de berekening van de bèta.
297. Bij de inschatting van de bèta zal er gewerkt worden met dagelijkse data en – in lijn met de voorstellen van het TF – een regressieanalyse ten opzichte van de nationale referentie-beursindex voor het land waar de luchthaven zich bevindt.

¹⁶⁷ Recommendations for the Setting and the Estimation of the WACC of Airport Managing Bodies (p. 5), Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators, December 2016 – Vrije vertaling: “Het geografische gebied van de referentiegroep die voor de schatting wordt gebruikt, kan bij voorkeur worden beperkt tot de Europese Economische Ruimte en Zwitserland (EER); maar in het geval van een te beperkt aantal vergelijkbare peers in de EER, kan het geografische gebied worden uitgebreid tot landen met een vergelijkbare algemene economie en/of kan de peer group worden uitgebreid tot andere relevante sectoren, zoals de vervoersinfrastructuursector.”

¹⁶⁸ Maar ook bv. Belgrado, Firenze of Malta kunnen om deze redenen niet mee opgenomen worden.

¹⁶⁹ Zowel in Kopenhagen, in Dublin als in Heathrow wordt deze luchthaven opgenomen in de schatting van de bèta. Ook de luchthaven van Sydney werd door hen mee opgenomen. Deze is sinds begin 2022 echter niet meer beursgenoteerd.

298. Wat betreft de referentieperiodes wordt er door de meerderheid van de regulatoren typisch gewerkt met gegevens die een periode van 2 of 5 jaar dekken.

299. De Dienst Regulering is van mening dat een referentieperiode van 5 jaar een goede inschatting geeft. Het argument van de klagende partijen dat de periode van 2 jaar te kort is en een te groot belang geeft aan de COVID-periode kan weerhouden worden. De Dienst Regulering gaat wel akkoord met de stelling van BAC dat de COVID-crisis de *asset bèta* wel effectief blijvend verhoogd heeft. Er werd immers vastgesteld dat de bèta's van luchthavens sterk verhoogd werden om zich te stabiliseren op een niveau dat effectief hoger was dan voor de crisis. Het systematisch risico (in het bijzonder dat gelinkt aan pandemie-achtige situaties) werd in het verleden onderschat, maar blijkt wel degelijk duurzaam te zijn. Een referentieperiode van 5 jaar houdt voldoende rekening met deze stijgingen, terwijl een periode van 2 jaar mogelijks te veel beïnvloed zou worden door de volatiliteit van het eigen vermogen tijdens de crisis.

300. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de berekende bèta's.

Tabel 9: Equity en asset bèta's steekproef, op basis van dagelijkse gegevens over periode van 5 jaar.

Luchthaven	Geschatte equity bèta	Gearing	Asset bèta
Aéroports de Paris	1,11	30%	0,99
Aena SME SA	1,04	24%	0,84
Flughafen Wien AG	0,83	9%	0,77
Flughafen Zurich AG	0,89	16%	0,77
Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide	1,00	49%	0,58
Auckland International Airport	1,21	16%	1,06

Bron: regressieanalyse op basis van nationale indices, op basis van gegevens van Bloomberg d.d. 24 augustus 2022

301. Ter aanvulling wordt door de Dienst Regulering ook nog gekeken naar de precedentes in andere luchthavens ter verrijking van de bèta-positionering. Zo zijn verschillende luchthavens niet beursgenoteerd, maar werd wel een bèta-waarde bepaald via toezichthouders, die als ankerpunt kunnen dienen. Concreet worden ook de luchthavens van Rome, Heathrow en Dublin nog mee opgenomen.

Tabel 10: Asset beta bepaald door andere regulatoren

Luchthaven	Asset bèta regulator	Gearing	Opmerking
Aeroporti di Roma	0,83	68%	Periode 2022-2026
Heathrow Airport	0,53	60%	Periode 2022-2026 0,82 = bèta gevraagd door luchthaven
Dublin Airport	0,56	50%	Periode 2023-2026 0,74 = bèta gevraagd door luchthaven

Bron: CAA, Economic regulation of Heathrow Airport: H7 Final Proposals & Economic regulation of Heathrow Airport: Heathrow response; CAR, Draft Decision on an Interim Review of the 2019 Determination; ADR, Proposta tariffario 2022-2026; NERA, Cost of Capital for Dublin Airport for 2023-2026 Regulatory Period

302. Indien er van uitgegaan wordt dat de steekproef voldoende representatief is voor BAC, is de Dienst Regulering van mening dat de mediaan van de bèta's genomen moet worden, omdat de waarden van de *asset bèta's* van de steekproef niet normaal verdeeld zijn en er zo minder gewicht wordt gegeven aan extreme waarden. Op deze manier wordt de bèta niet ten onrechte beïnvloed door een uitschieter van de *asset bèta* van een onderneming binnen de steekproef. Concreet zou de bèta dan geschat worden op 0,77.

303. Aangezien BAC en de klagende partijen het echter niet eens waren met het risicoprofiel van de luchthaven in vergelijking met dat van bepaalde concurrenten, wordt in onderstaande tabel een overzicht gegeven van het regulerend risicoprofiel van de vergelijkbare luchthavens, evenals de passagiersvolatiliteit, wat uiteindelijk ook een beeld geeft van de volatiliteit van de inkomsten. Tot slot wordt ook nog gekeken naar de geografische diversificatie van de luchthavens (cf. business structuur), waarvoor kan aangenomen worden dat voor internationale luchthavens het systematisch risico immers kleiner zal zijn.

Tabel 11: Vergelijking risicoprofiel luchthavens uit steekproef (asset bèta)

Luchthaven	Periode	Bevoegdheid regulator	Till	Mogelijkheid tot aanpassingen	Passagiers-volatiliteit*	Int.
Aéroports de Paris	jaarlijks (vroeger 5 jaar)	Goedkeuring tarieven	Hybrid till	n.a.	Lager	Ja
Aena SME SA	5 jaar	Goedkeuring tarieven	Dual till	n.a.	Lager	Ja
Flughafen Wien AG	Jaarlijks	Regulator zet tarieven	Dual till	Aanpassingen mogelijk als het niet leidt tot extra opbrengsten	Gelijkaardig	Ja
Flughafen Zurich AG	Max. 4 jaar	Bij gebrek aan akkoord, zet regulator tarieven	Hybrid till	Bij uitzonderlijke omstandigheden	Lager	Ja
Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide	5 jaar	Goedkeuring tarieven	Dual till	Tariefconsultaties altijd mogelijk, ook in geval van passagiers-dalingen (vrij beperkt in praktijk)	Gelijkaardig	Ja
Auckland International Airport	5 jaar	Monitoring	Dual till	Bij onvoorziene omstandigheden of op vraag airlines	Gelijkaardig	Nee
Aeroporti di Roma	5 jaar	Goedkeuring tarieven	Dual till	Jaarlijkse review op basis van evolutie CAPEX-plan	Lager	Nee
Heathrow Airport	5 jaar	Regulator zet tarieven	Single till	Enkel bij verhogingen in security	Lager	Nee
Dublin Airport	5 jaar	Regulator zet tarieven	Single till	Enkel bij verhogingen in security	Gelijkaardig	Nee

* Bekeken op basis van volatiliteit tijdens de financiële crisis en de COVID-crisis

304. Daarbij acht de Dienst Regulering het nuttig om een groter gewicht te geven luchthavens met een gelijkaardig regulerend kader, met een gelijkaardige passagiersvolatiliteit die niet internationaal gediversifieerd zijn. Het resultaat van deze weging leidt tot een vrij gelijkaardige *asset bèta* als de mediaan.

305. ***De Dienst Regulering bepaalt de waarde van de asset bèta voor Brussels Airport op 0,77.***

Nettoschuldratio / Gearing

306. BAC heeft een nettoschuldratio, ofwel *gearing*, bepaald van 65%¹⁷⁰ op basis van marktwaardering.¹⁷¹ Een waardering op basis van boekhoudkundige gegevens zou leiden tot een aanzienlijke onderwaardering (door de nettoverliezen van de afgelopen twee jaar en de gedaalde verwachtingen omtrent winstgevendheid van luchthavens). IATA is daarentegen van mening dat voor QQ4 wel moet uitgegaan worden van de feitelijke *gearing*, aangezien dit in QQ3 ook gebeurd is en er anders te veel belang gehecht wordt aan de pandemische jaren, dewelke maar een tijdelijk effect hebben.

307. De Dienst Regulering erkent dat er meerdere manieren zijn om de *gearing* te bepalen. Een effectieve benadering op basis van boekhoudkundige waarden is daarbij een transparante, eenvoudige methode, maar heeft effectief het nadeel dat het de werkelijke economische waarde van de onderneming niet (noodzakelijk) weergeeft.

308. Zo heeft ook BAC aangegeven dat de boekhoudkundige waardes waarschijnlijk een onderschatting zijn van de werkelijke *gearing*. Daarbij heeft de Dienst Regulering effectief waargenomen dat de marktwaarde van het eigen vermogen van beursgenoteerde luchthavens gedaald zijn ten gevolge van de COVID-crisis, terwijl schulden toegenomen zijn. Daarentegen wenst de Dienst Regulering te benadrukken dat de boekhoudkundige waardes hier ook beïnvloed worden door de netto verliezen, terwijl er niet verwacht wordt dat deze zullen blijven aanhouden. De (voorlopige) positieve resultaten van in 2022 over de hele sector laten zien dat de toekomstige winstgevendheid van de luchthavens niet noodzakelijk aanzienlijk zullen dalen, zoals door BAC vermeld.

309. Een benadering op basis van marktwaardering leidt dan ook tot een betere inschatting op dit moment, maar heeft als groot nadeel dat deze afhankelijk zijn van verschillende marktfactoren, zeer volatiel kunnen zijn, afhangen van verwachtingen van

¹⁷⁰ Closing consultation meeting QQ4, Brussel, 11 mei 2022, slides 44 en 58.

¹⁷¹ Meer specifiek op basis van de stijging in de *gearing* van andere beursgenoteerde luchthavens.

investeerders en speculatie, waardoor ze onderworpen kunnen zijn aan enorme schommelingen, wat de marktstabiliteit dan weer negatief beïnvloed.

310. Daarnaast is de Dienst Regulering van mening dat ook een normatieve benadering mogelijk is voor de bepaling van de *gearing*. Bij een zuiver normatieve benadering zou de financieringsstructuur van een efficiënt (geachte) operator behouden worden, daar waar een effectieve aanpak dus gebaseerd is op de effectieve koppeling tussen de schuld en het eigen vermogen. Ook het TF acht verschillende opties mogelijk, wat verklaard wordt door een zekere neutraliteit van de *gearing* in de berekening van de WACC. Hoewel een hogere *gearing* het aandeel van de kosten van schulden in de WACC zou vergroten, zou dit ook leiden tot een verhoging van de bèta van het eigen vermogen. Beide effecten compenseren elkaar en het totale tarief zal slechts marginaal veranderen.
311. In lijn met een normatieve benadering voor de positionering van het rendement als geheel, zou de normatieve *gearing* kunnen vastgesteld worden op basis van de *gearing*-niveaus die zijn waargenomen voor de vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen in de bèta-schattingssteekproef. Voor beursgenoteerde bedrijven komt de *gearing* overeen met de ratio van netto schulden en de som van netto schulden en de marktkapitalisatie (cf. beurswaarde). Het houdt dus automatisch rekening met de evolutie van de marktwaarden ten gevolge van de sanitaire crisis.
312. De *gearing* van de beursgenoteerde luchthavens uit de steekproef bedroeg gemiddeld 24%, maar is daarbij wel gestegen t.o.v. de vorige gereguleerde periode (dewelke voor BAC op 46,5% werd bepaald). De *gearing* van de niet-beursgenoteerde vergelijkbare luchthavens werd gemiddeld bepaald op 59%, dewelke redelijk stabiel is gebleven t.o.v. de vorige gereguleerde periodes.
313. Rekening houdend met deze waarden, maar ook met de effectieve benadering – die historisch gebruikt werd – die als consistentiecheck uitgevoerd werd¹⁷², is de Dienst Regulering van mening dat de *gearing* waarde zich tussen 50% en 60% moet bevinden.
314. ***De Dienst Regulering legt de gearing waarde vast op 55%.***

¹⁷² Waarbij de waarden van 54% in 2020 effectief hoger is geworden.

Equity-Risk-Premium (ERP)

315. BAC gebruikt een waarde van 6,71%.¹⁷³ IATA is van mening dat de nieuwe aanpak (in plaats van Damodaran) van BAC om tot deze waarde te komen geen rekening houdt met de economische feiten op korte en lange termijn en dat de meest actuele beschikbare gegevens van bv. Damodaran of Dimson, Marsh en Staunton (DMS) niet gebruikt werden.
316. BAC stelt dat de Damodaran ERP-inschattingen de voorbije 7 jaar zeer volatiel waren, omwille van de specifieke evolutie van de Amerikaanse aandelenmarkt, waardoor deze niet gebruikt kunnen worden. Doordat andere bronnen (waaronder Bloomberg) aantonen dat de ERP toegenomen zijn of ten minste stabiel gebleven zijn ten opzichte van 2015, stelt BAC dat de 2015 waarde nog steeds relevant is (en zelfs conservatief).
317. De Dienst Regulering is, in lijn met de richtlijnen van het TF en verschillende andere regulatoren, effectief van mening dat de MRP het beste ingeschat wordt op basis van historische gegevens op zeer lange termijn die, voor zover mogelijk, alleen het risico binnen een bepaalde geografische regio dekken (bv. België). Deze benadering maakt het mogelijk om de impact van de op de markten waargenomen volatiliteit op korte termijn af te vlakken (en meer in overeenstemming te brengen met een benadering voor het schatten van normatieve financieringskosten).
318. In dit opzicht kan gesteld worden dat de inschattingen van Damodaran (cf. 4.84% in 2022) minder stabiliteit bieden dan bv. de inschattingen van DMS. De aanpak van Damodaran is gebaseerd op een dividendgroeimodel, waarbij de waarde van het eigen vermogen wordt weergegeven door de netto contante waarde van toekomstige inkomstenstromen die door aandeelhouders worden ontvangen. Dit vereist dus gegevens over de verwachtingen van toekomstige dividenden, dewelke vaak gekenmerkt worden door hoge volatiliteit in de tijd en mogelijks vertekend worden door korte termijntrends. Damodaran maakt daarbij zijn schattingen eerst voor de Amerikaanse S&P 500-aandelen en voegt vervolgens de landenrisicopremie toe, gemeten op de *credit default swaps* die de schuld dekken die is uitgegeven door het betrokken land (bv. België). De schattingen van bv. DMS worden daarentegen gemaakt voor de aandelen en obligaties van het land in kwestie, waardoor het risico op vertekening door de aanvullende veronderstelling met betrekking tot het risicoverschil tussen de Amerikaanse markt en het betreffende land alvast wordt verminderd. De schattingen worden gemaakt voor ca. 20 verschillende

¹⁷³ Closing consultation meeting QQ4, Brussel, 11 mei 2022, slides 45 en 58.

landen op basis van rendementen op de aandelenmarkt van elk land, waargenomen van 1900 tot op heden.

319. Omwille van die reden wordt DMS vaak gezien als de belangrijkste referentie voor de positionering van marktrisico in de gereguleerde luchtvaartsectoren en andere infrastructuursectoren. De Dienst Regulering erkent dat er ook andere bronnen bestaan dan DMS, maar kent een sterker gewicht toe aan de studie van DMS. De Dienst Regulering volgt hierbij de stelling van IATA.

320. Daarbij is de Dienst Regulering van mening dat de effectieve waarden van DMS moeten gebruikt worden, ondanks verschillen met de vorige waarde uit QQ3 zoals bepaald door Damodaran. Het argument van BAC om een stabiel niveau van ERP te behouden ten opzichte van QQ3, kan niet weerhouden worden, aangezien het verschil met de realiteit dan te groot zou zijn, ook wat betreft stabiliteit naar toekomstige periodes toe.

321. Onderstaande tabel geeft de waarden voor België en de Eurozone.¹⁷⁴ De ERP's werden door DMS ingeschat op basis van data van 1900 tot 2021. Voor de Eurozone werd de ERP van elk land gewogen op basis van de huidige marktkapitalisatie van de belangrijkste aandelenmarkt in dat land op 31 december 2021, in overeenstemming met het gedrag van een typische Europese belegger om meer gewicht in een portefeuille te plaatsen op aandelen in landen met grotere aandelenmarkten. In lijn met de berekening van de RFR zal de Dienst Regulering zich voornamelijk richten tot België en Duitsland, waarbij het gemiddelde van beide landen vrij gelijkaardig is met de Eurozone zelf.

¹⁷⁴ Waarbij een Belgische belegger – zich buiten België – waarschijnlijk tot de Eurozone richt om valutarisico's te vermijden.

Tabel 12: Equity Risk Premium DMS - Eurozone

Land	Meetkundig gemiddelde	Rekenkundig gemiddelde	Gemiddelde	Huidige marktkapitalisatie (2021, €m)
Oostenrijk	2,80%	21,00%	11,90%	178.642
België	2,20%	4,30%	3,25%	424.650
Finland	5,40%	9,00%	7,20%	351.754
Frankrijk	3,20%	5,40%	4,30%	3.464.305
Duitsland	4,90%	8,20%	6,55%	2.763.953
Ierland	2,70%	4,70%	3,70%	129.865
Italië	3,00%	6,30%	4,65%	736.545
Nederland	3,40%	5,70%	4,55%	1.249.391
Portugal	5,10%	9,20%	7,15%	88.210
Spanje	1,60%	3,50%	2,55%	713.692
Gewogen gemiddelde Eurozone	3,60%	6,51%	5,06%	

Bron: DMS, Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2022

322. Daarbij is er veel onderzoek gedaan naar het gebruik van het meetkundig gemiddelde en/of het rekenkundig gemiddelde, zonder eenduidige conclusies. In de praktijk wordt ook – door verschillende regulatoren – voor het bepalen van de finale ERP-waarde zowel gebruik gemaakt van het meetkundig gemiddelde, het rekenkundig gemiddelde als een gemiddelde van beide. IATA is van mening dat het meetkundig gemiddelde genomen moet worden of op zijn minst het gemiddelde van beide. BAC geeft daarentegen aan dat het gebruik van het meetkundig gemiddelde altijd een onderschatting van het verwachte rendement zal opleveren.

323. De Dienst Regulering zal hier dan ook gebruik maken van het gemiddelde van de meetkundige en rekenkundige gemiddelde ERP-waarde, waarbij het gemiddelde van

België en Duitsland te vergelijken is met het gewogen gemiddelde van de Eurozone (cf. 5,06%).

324. Een andere – indirecte – manier om de inschatting van de marktrisicopremie te bekomen, bestaat erin het verschil te nemen tussen het totale marktrendement en de RFR. Deze tweede benadering – die ook door verschillende regulatoren gebruikt wordt – zal in deze analyse gebruikt worden als bijkomende coherentiecontrole. Deze aanpak maakt het ook mogelijk om de valkuilen van een inconsistentie tussen de korte en middellange termijn die gebruikt wordt om de RFR te bepalen en de zeer lange termijn die gebruikt wordt om de MRP te schatten (op basis van historische rendementen) te vermijden, in de veronderstelling van een stabiel (in de tijd) totaal marktrendement.

325. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het totale marktrendement van België en Europa, waarbij de stabiliteit van het marktrendement voor Europa bevestigd kan worden¹⁷⁵:

Tabel 13: Gemiddelde totale marktrendement over de periode 1900-2021

	Meetkundig gemiddelde	Rekenkundig gemiddelde	Gemiddelde
België	2,8%	5,4%	4,1%
Europa	4,3%	6,1%	5,2%

Bron: DMS 2022 (Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2022)

326. Indien de RFR (cf. 1,03%) hiervan afgetrokken wordt, levert dit een ERP-waarde van 6,23% voor Europa, min of meer equivalent aan het gemiddelde van België en Duitsland.

327. De Dienst Regulering is van mening dat de ERP-waarde zich dan ook tussen 5,09% en 6,23% moet bevinden.

328. **De Dienst Regulering legt de ERP-waarde vast op 5,64%, zijnde het gemiddelde van 5,09% en 6,23%.**

¹⁷⁵ De (Europese) gemiddelde waarde bedraagt 5,81% over de laatste 5 jaren, 6,01% over de laatste 2 jaren en 5,70% over het laatste jaar.

Financieringskosten (*cost of debt*)

329. BAC gebruikt een waarde van 1,67%¹⁷⁶, bepaald als “RFR + spread¹⁷⁷”. Volgens IATA mag de risicopremie van de schuld echter niet berekend worden op basis van toekomstige rentevoeten en verzoeken ze de Dienst Regulering om de reële kosten van de schuld te bepalen door gebruik te maken van de nieuwe bepaalde RFR en de feitelijke schuldstructuur (cf. bestaande aanpak QQ3). BAC stelt echter dat het relevant is om de meest recente schuldemissies van BAC in aanmerking te nemen voor de “te herfinancieren” schulden.
330. De Dienst Regulering is van mening dat er twee mogelijke alternatieven bestaan voor de inschatting van de financieringskosten: via een inschatting van **effectieve** versus **normatieve** financieringskosten. Bij de effectieve worden de kosten in het rendement weergenomen op basis van de huidige schuldenportefeuille van de exploitant. De schatting van de normatieve kosten van schulden daarentegen is gebaseerd op gegevens van financiële markten om een redelijk en efficiënt niveau van de verwachte kosten van schulden te bepalen voor een actief met hetzelfde risicoprofiel (o.a. kredietrating) als dat van de exploitant.
331. Veel regulatoren maken – in lijn met de richtlijnen van het TF – daarbij gebruik van een combinatie van beide benaderingen waarbij er normatieve marktreferenties gebruikt worden, terwijl er een coherentiecontrole uitgevoerd wordt startend van de effectieve kost van de luchthaven (zodat er ook rekening gehouden wordt met de bestaande schulden).
332. Wat betreft de gebruikte methodologie uit QQ3, waarbij de *debt risk premium* berekend werd op basis van BAC’s werkelijke kost bij uitgave, is de Dienst Regulering het met BAC eens dat de methodologie uitgebreid moet worden om de werkelijke tijdsperioden tot terugbetaling bij de uitgifte van de schuld van BAC beter weer te geven. In tegenstelling tot QQ3, zijn de schulden van BAC in QQ4 niet meer zo recent.
333. De Dienst Regulering erkent immers dat nieuwe schulden uitgegeven worden en dat zowel de historische als de huidige rendementen van belang zijn.
334. De Dienst Regulering kan zich vinden in de berekening van BAC om tot de spread van 2,45% te komen.

¹⁷⁶ Closing consultation meeting QQ4, Brussel, 11 mei 2022, slide 58.

¹⁷⁷ In bovenstaande formule: RFR + D

335. Ter controle wordt gekeken naar de normatieve marktreferenties, waarbij vergelijkbare bedrijven of obligatie-indexen met dezelfde kredietrating als BAC gebruikt kunnen worden om de kosten van schulden te bepalen. Zo worden iBoxx-indexen veel gebruikt in een gereguleerde context, aangezien deze informatie bevatten over rendementen voor een breed scala aan kredietratings, bedrijfssectoren en looptijden. Met name de index iBoxx EUR Non-Financials BBB staat toe om het rendement van obligaties met eenzelfde kredietrating als BAC weer te geven.¹⁷⁸

336. Voor de referentieperiode, is de Dienst Regulering van mening dat de aanpak coherent moet zijn met de gekozen methodologie voor de inschatting van de RFR. Hetzelfde geldt voor de looptijd van de geanalyseerde obligaties, die coherent moet zijn met de RFR.

Tabel 14: Gemiddelde rendementen op vervaldatum via iBoxx EUR Non-Financials BBB

	7-10 years		10+ years	
	resterende levensduur	jaarlijks rendement (%)	resterende levensduur	jaarlijks rendement (%)
gemiddelde periode	8,25	1,29	13,58	1,59

Bron: iBoxx, gegevens tot 24/08/2022 via Frontier Economics

337. Op basis van deze iBoxx-rendementen kan de *cost of debt* ingeschat worden op 1,44%, in lijn met bovenstaande berekening (cf. RFR + spread = -1,03% + 2,45% = 1,42%).

338. **De Dienst Regulering legt de cost of debt vast op 1,42%.**

WACC

339. De Dienst Regulering is op grond van de bovenstaande overwegingen van oordeel dat de door BAC voorgestelde WACC inbreuk maakt op artikel 42, 2° en artikel 50, §2 van het Licentiebesluit, aangezien de winstmarge die BAC er mee zou behalen, niet als billijk te beschouwen is.

¹⁷⁸ Op het moment van schrijven van deze beslissing, is BAC Baa1 (stabiel) genoteerd door Moody's en BBB+ door Fitch.

340. Het middel “Eerlijke marge (“WACC”)” van IATA is ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond. Het middel “Kapitaalkosten of de WACC die door BAC wordt berekend is, is overdreven hoog en zal ertoe leiden dat BAC een overdreven winstmarge krijgt” dat door Ryanair wordt ingeroepen, is eveneens ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond.
341. Gelet op de voorgaande beoordeling van de parameters van de door BAC gebruikte WACC-formule voor de bepaling van het billijke karakter van de vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen, legt de Dienst Regulering de waarde van de WACC vast op 3,87% voor de periode 2023-2028.
342. De concrete berekening van deze WACC aan de hand van de formule is terug te vinden onder hoofdstuk 6.1.2. van deze beslissing. De Dienst Regulering is van mening dat deze WACC billijk is in de zin van artikel 50, §2 van het Licentiebesluit, rekening houdend met het huidige economische klimaat dat verschillend is in vergelijking met de omstandigheden uit de twee vorige gereguleerde periodes. Dit niveau van WACC biedt conform artikel 42, 2° van het Licentiebesluit tevens een voldoende stabiliteit met het oog op de verdere lange termijn ontwikkeling van Brussels Airport.

D. Investerings/CAPEX

D1. Gebrek aan consultatie over de investeringen

343. Ryanair verzet zich in haar verzoekschrift tegen het project “Pier B-*Replacement Boarding Bridges*”, omdat de houder al vóór de consultatie contracten zou hebben afgesloten om het project uit te voeren. Dit zou strijdig zijn met het principe uit artikel 25, §4 van het Licentiebesluit. Volgens BAC is er in QQ3 al verschillende malen over de instapbruggen geconsulteerd.
344. Artikel 25, §4 van het Licentiebesluit luidt als volgt:
- “De houder consulteert de gebruikers alvorens de plannen voor nieuwe infrastructuurprojecten te finaliseren.”*
345. Artikel 1, 29° van het Licentiebesluit definieert “infrastructuurprojecten” als “belangrijke exclusief luchthavengebonden bouwprojecten die een aanzienlijke invloed hebben op het tariefsysteem of het niveau van de tarieven”.

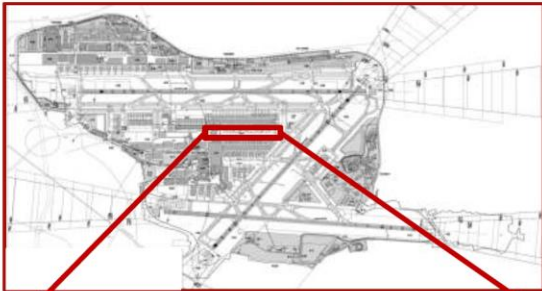
346. De vraag die vooreerst moet gesteld worden om na te gaan of er inderdaad een schending van artikel 25, §4 van het Licentiebesluit zou kunnen bestaan, is of het project “Pier B- *Replacement Boarding Bridges*” dat tijdens de QQ4 consultatie is gepresenteerd, wel een “nieuw” infrastructuurproject is, zoals bedoeld door deze bepaling. BAC heeft tijdens de tweede algemene vergadering immers uiteengezet dat het betrokken project reeds in 2015 zou zijn geïnitieerd:

- The replacement of the Boarding bridges pier B project has been consulted in 2015 during the QQ3 consultation
- Users have asked BAC to assess the possibility of placing double boarding bridges.
- BAC presented scope changes regarding walkways, new passenger staircase buildings, airco, 2 additional Stands and glass boarding bridges end of 2016 / mid 2017 during the capex update sessions
- BAC had an ad hoc consultation regarding a scope change on the 11/10/2017 regarding the shift from single to dual boarding bridges for 14 gates, leading to an impact of timing (+ 1 or 2 years) & budget impacts (+€15.7mio in QQ3). This ad hoc consultation was needed to ensure consultation with the airlines prior to take the decision regarding this.

BRON: 2nd General Meeting 07/03/2022, slide 105.

347. De Dienst Regulering stelt vast dat het project inderdaad voor een eerste maal is voorgesteld tijdens de vijfjaarlijkse tariefconsultatie voor QQ3. Tijdens deze consultatie werd door de gebruikers reeds de vraag naar glazen instapbruggen opgeworpen:

New boarding bridges Pier B Gates & Boarding Bridges



Benefits for users

Safe operations, improve quality perception for passenger, ensure high up-times to achieve docking satisfaction, as such reducing delays and thus improving punctuality.

Description

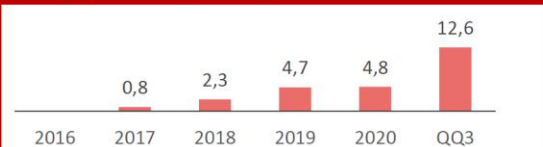
Replacement of Pier B boarding bridges,

Motivation

Business Continuity

Boarding bridges normal live expectance (15 years) was extended with 5 years with the investments in 2012-2013. To ensure high availability of bridges required to maintain quality levels (e.g.. Docking satisfaction). It will also improve cleanliness perception the bridges currently have.

Total regulated CAPEX [mio EUR]



Pct. Regulated

90%

BRON: "Consultation QQ3 – Technical Meeting Capex" 05/03/2015, slide 53.

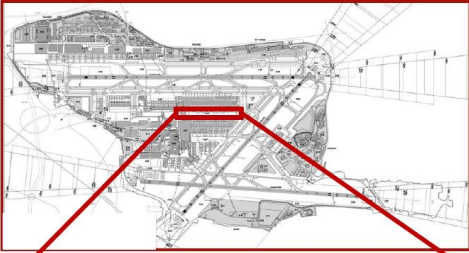
- Users propose to include the option to provide glaze bridges and consult the users on what they want.
⇒ BAC will consider this suggestion.

BRON: Meeting Minutes 5 March 2015 on capex and depreciation, blz. 9.

348. Het project kwam daarna opnieuw aan bod tijdens de jaarlijkse informatiesessie van 2016, waarbij een kostenstijging werd voorzien:

New boarding bridges Pier B

Gates & Boarding Bridges




Benefits for users

Safe operations, improve quality perception for passenger, ensure high up-times to achieve docking satisfaction, as such reducing delays and thus improving punctuality.

Description

Replacement of Pier B boarding bridges.

Motivation

Boarding bridges normal live expectance (15 years) was extended with 5 years with the investments in 2012-2013. To ensure high availability of bridges required to maintain quality levels (e.g.. Docking satisfaction). It will also improve cleanliness perception the bridges currently have.

Total regulated CAPEX [mio EUR]

- Planned start : 2017
- Expected spent 2017 : 0.1
- DP total budget : 12.6 - Total Fcst: 21.7

Pct. Regulated

90%

Changes vs. Last update: Yes

Fcst vs DP: +

Timing vs. DP: =

BRON: Yearly information session, 01/12/2016, slide 18.

349. BAC verantwoordde de gestegen kostenvoorspelling als volgt:

- Boarding bridges pier B: Increase in budget linked to scope increase. Enhanced quality of boarding bridges and optimization of pier infrastructure to optimize passenger flow is now foreseen in the project

BRON: Meeting minutes – Yearly information session 2016, blz. 3.

350. Tijdens de halfjaarlijkse CAPEX-meeting van 14 juli 2017 werd een scope-aanpassing naar glazen instapbruggen besproken:

- Replacement boarding bridges pier B: Scope and budget extension has been presented during last capex update. Scope extension linked to adaptation in accessibility to boarding bridges in terminal and the shift to glass boarding bridges.
 - Airlines ask how many boarding bridges are in scope
 - After verification 22 boarding bridges are in scope of this replacement
 - Airlines confirm the strong need for replacing current boarding bridges and ask if airline requirements have been taken into account
 - BAC answers that workshops to collect airline requirements have already been organized.
 - BAC will include Sandrine Dhont in upcoming workshops and provide the meeting minutes of the above mentioned workshop to her

BRON: "Meeting minutes of the mid-year capex update meeting", 14/07/2017, blz. 3.

351. In 2017 werden de gebruikers door BAC per e-mail uitgenodigd op een vergadering van 11 oktober 2017 om de verdere uitbreiding van het project naar dubbele instapbruggen (*dual boarding bridges*) te bespreken. Bij deze e-mail was reeds de presentatie over de scope-uitbreiding toegevoegd.

This project was part of the Development Plan and originally only included the replacement of the Single Personal Boarding Bridges (SPBB). Brussels Airport has initiated an impact assessment of implementing Dual Personal Boarding Bridges (DPBB) on request of airlines. This assessment has been finalized recently and based on this, Brussels Airport is convinced of the necessity to place up to 14 DPBB.

We would like to consult the airlines further on the DPBB based on the attached presentation. This scope extension will also be covered in detail during the next capex update session but as the tender requirement will have to be defined and finalized in the meanwhile, we would like to provide the airlines with the opportunity to provide their feedback on the DPBB and the related operational requirements beforehand. We therefore will present and discuss during the second part of the meeting planned to discuss the update of the quality charters with the representative airlines association on the 11th of October at 14h. Airlines are welcome to join or provide their feedback.

BRON: Email BAC "Scope extension capex renewal boarding bridges pier B", 6 oktober 2017.

352. Op de CAPEX-update van 2018 was de stand van zaken van het project als volgt:

New boarding bridges Pier B Gates & Boarding Bridges




Benefits for users

Safe operations, improve quality perception for passengers, ensure high up-times to achieve docking satisfaction, as such reducing delays and thus improving punctuality.

Description

Replacement of Pier B boarding bridges.

Motivation

Boarding bridges normal life expectancy (15 years) was extended with 5 years with the investments in 2012-2013. To ensure high availability of bridges required to maintain quality levels (e.g. docking satisfaction). It will also improve cleanliness perception the bridges currently have.

Business Continuity

Status

- The project scope has been extended. Initially a like for like replacement of the PBB mobile part, it now includes the replacement of fixed walkways, an upgrade of the passenger staircase building and the fit-out of 11 Code E stands with dual boarding bridges. The higher spend is linked to this significant scope change.
- Apron lay-out and Passenger Staircase Building design have been completed.
- Tender procedure for the purchase of PBB is ongoing. Technical specifications will be distributed to candidates June 2018.
- Tender procedure for related civil works has been launched.

Timing update

- DP Start: 2018
- Actual/planned start: 2019
- Expected End: 2022

budget update

- DP budget: €12.6mio
- Last total fcst QQ3: €27.2mio

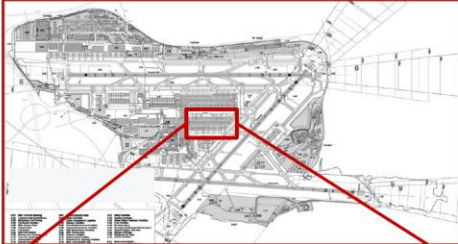
Pct. Regulated

90%

BRON: "Mid-year update session" 04/07/2018, slide 41.

353. Tijdens de QQ4 consultatie is de volgende informatie omtrent het project gepresenteerd:

Pier B - Replacement Boarding Bridges




Motivation

The replacement is required as the current Boarding Bridges at Pier B are getting close to end of life thus increasing the risk of breakdown, creating delays and customer dissatisfaction, generating additional inspection and upgrading costs to keep them in service. The replacement will guarantee BAC to meet customer needs with a high level of services, ensuring continuity, safe operations and upgrade the infrastructure to the forecasted fleet mix.

Description

The replacement of the Boarding Bridges of Pier B, including the placement of dual boarding bridges, the renovation of the staircase and the improvement of the look & feel (glass bridges). The project was initiated in 2019.

Benefits for users

The replacement will guarantee BAC to meet passenger needs with a high level of services by ensuring continuity, and safe operations.

Total regulated CAPEX QQ4 €21.6mio

2023	2024	2025	2026	2027
12.3	8.5	0.7	0	0

Pct. Regulated

90%

BRON: Capex Technical Session 01/02/2022, slide 69.

354. Ryanair laat in haar verzoekschrift uitschijnen dat het betrokken project bestaat uit drie fases waaraan een bepaalde kostprijs is verbonden (oorspronkelijke scope QQ3 consultatie – update naar glazen en dubbele instapbruggen – QQ4 consultatie). De eerste twee fases zouden zijn geconsulteerd, maar de laatste niet:

BAC verklaarde in der 2. General Meeting, dass:

- 12,6 Mio. € waren der ursprüngliche Betrag, der in QQ3 für die Fluggastbrücken des Flugsteigs B geplant worden.
- 15,7 Mio. € waren der zusätzliche Betrag, der in QQ3 angesichts des aktualisierten Umfangs erforderlich war.
- 21,6 Mio. € sind die neu vorgeschlagene QQ4-Investition die Fluggastbrücken des Flugsteigs B.

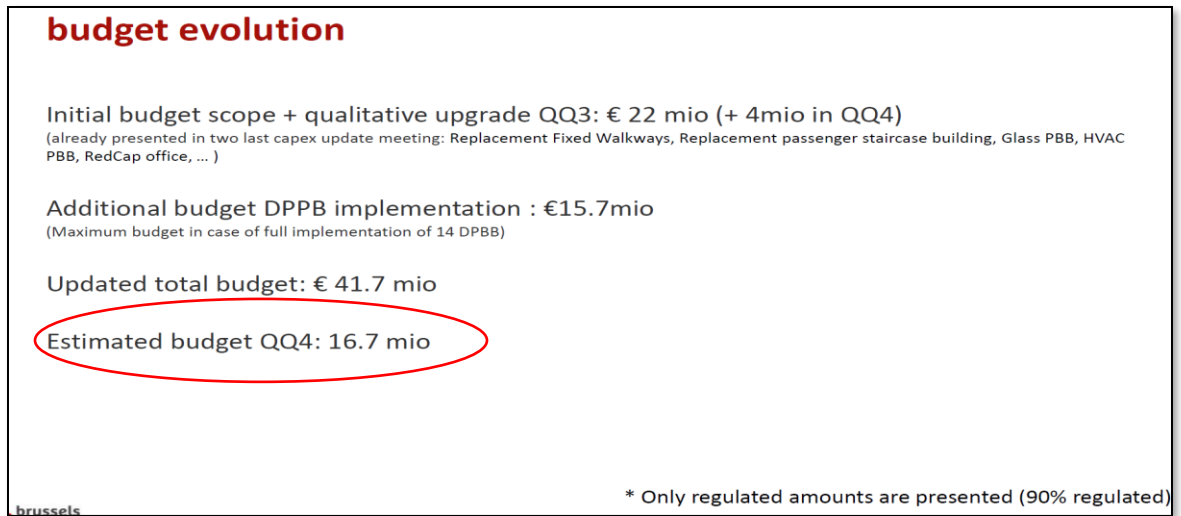
BAC erklärte, dass die 12,6 Mio. € als Teil der QQ3-Konsultation konsultiert wurden. Die zusätzlichen 15,7 Mio. € wurden in einer Ad-hoc-Konsultation im Oktober 2017 konsultiert. BAC behauptete, die Flughafennutzer seien mit beiden Investitionen einverstanden.

Für den QQ4-Investitionsvorschlag in Höhe von 21,6 Mio. € ist es nicht relevant, dass BAC zuvor zu den 12,6 Mio. € und den zusätzlichen 15,7 Mio. € konsultiert wurde. Die Flughafennutzer wurden zu einem festen Betrag von 12,6 Mio. € und den zusätzlichen 15,7 Mio. € für Fluggastbrücken in QQ3 konsultiert. Die Flughafennutzer wurden nicht konsultiert, ob BAC unbegrenzte Beträge für Fluggastbrücken im folgenden Quinquennium (QQ4) auszugeben!

BRON: Verzoekschrift Ryanair, blz. 6.

355. De uitbater stelt in dit verband terecht dat de gebruikers geconsulteerd worden over projecten, de scope en de inschatting van de kostprijs ervan en niet over vaste bedragen.¹⁷⁹ Zoals blijkt uit de slide hierboven uit de technische sessie van 1 februari 2022, zijn de kosten die worden voorzien voor QQ4 trouwens geen bijkomende kosten verbonden aan een verdere scope-uitbreiding; het gaat wel degelijk nog steeds om de kosten gelinkt aan de vervanging van de oorspronkelijke instapbruggen naar glazen dubbele instapbruggen, een project dat tijdens QQ3 opgestart werd en in QQ4 nog verder doorloopt. Dat er tijdens QQ4 nog kosten voor het project zouden worden gebudgetteerd werd bovendien reeds in 2017 gecommuniceerd:

¹⁷⁹ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 25.



BRON: "Replacement Passenger Boarding Bridges pier B", 06/10/2017, slide 9.

356. De verplichting uit artikel 25, §4 van het Licentiebesluit staat los van de meerjarige raadpleging bedoeld in artikel 51, §1 van het Licentiebesluit. Dit betekent dat de exploitant de gebruikers ook over nieuwe CAPEX mag consulteren tijdens het jaarlijks overleg, tijdens de halfjaarlijkse CAPEX-updates, tijdens tussentijdse consultaties of tijdens *ad hoc* meetings. De houder is verder enkel verplicht om de CAPEX die reeds geconsulteerd werd via één van de hierboven vermelde kanalen opnieuw aan de gebruikers voor te leggen tijdens de volgende meerjarige raadpleging indien er in de volgende gereguleerde periode nog kosten verbonden aan het project in de tarieven geïncorporeerd worden. In dat geval is hij immers gehouden om op grond van artikel 53, §1, c) van het Licentiebesluit de gebruikers te consulteren. Dit is dan ook de reden dat het project van de instapbruggen opnieuw aan bod is gekomen tijdens de QQ4 tariefconsultatie. Dit verandert echter niets aan het feit dat het integrale project reeds in QQ3 is geconsulteerd.

357. Volgens de Dienst Regulering is het project "Pier B – *Replacement Boarding Bridges*" dus geen "nieuw" project in de zin van artikel 25, §4 van het Licentiebesluit, aangezien het om hetzelfde project gaat als datgene waarover de houder reeds in QQ3 heeft geconsulteerd, met name:

- Wat de initiële scope van het project betreft, zijnde de vervanging van de instapbruggen: tijdens de vijfjaarlijkse tariefraadpleging van 5 maart 2015;
- Wat de eerste upgrade van het project met betrekking tot continuïteit en kwaliteit betreft: tijdens de jaarlijkse informatiesessie van 1 december 2016;

- Wat de upgrade van het project naar glazen instapbruggen betreft: tijdens de CAPEX-update van 14 juli 2017;
- Wat de upgrade naar dubbele instapbruggen betreft: tijdens de *ad hoc* consultatie van 17 oktober 2017.

358. In tegenstelling tot wat de klager opwerpt was de houder dus wel degelijk gerechtigd om al vóór de QQ4 consultatie plannen met betrekking tot het infrastructuurproject te finaliseren; over dit recht beschikt hij *in concreto* sinds de *ad hoc* consultatie van 17 oktober 2017.

359. Ryanair vraagt de regulator daarnaast nog te onderzoeken of de houder geen plannen van andere investeringen gefinaliseerd heeft zonder dat deze laatsten het voorwerp hebben uitgemaakt van consultatie. Ook IATA meent dat BAC, door het CAPEX-plan als een enveloppe te beschouwen, nieuwe investeringen opstart zonder hierover voorafgaandelijk te hebben geconsulteerd.

360. Zolang BAC via de luchthavengelden enkel die kosten van investeringen doorrekent waarover er met de gebruikers geconsulteerd werd, ziet de Dienst Regulering geen noodzaak om van alle investeringen na te gaan of er al eventuele plannen gefinaliseerd werden vooraleer zij geconsulteerd werden. Een dergelijk onderzoek vereist bovendien een algemene controlebevoegdheid waarover de Dienst Regulering in het kader van zijn ex-post competenties momenteel niet beschikt.

361. **De Dienst Regulering is van oordeel dat er geen schending voorhanden is van artikel 25, §4 van het Licentiebesluit. Het middel “Kapitaaluitgaven – BAC heeft de luchthavengebruikers niet geraadpleegd alvorens de definitieve investeringsplannen vast te stellen” is ontvankelijk maar ongegrond.**

D2. Dubbele betaling van de investeringen

362. De klagers stellen dat projecten die onder QQ3 niet (volledig) werden uitgevoerd, zoals de instapbruggen Pier B, dubbel betaald worden indien deze terug in de kostenbasis van QQ4 worden opgenomen. BAC voert als verweer aan dat zij in QQ3 te weinig middelen ontvangen heeft om al haar investeringen en kosten te recupereren (wat alleen maar versterkt werd door de verlenging van QQ3), waardoor zij zeker geen dubbele betaling zou ontvangen hebben voor bepaalde projecten.

363. De Dienst Regulering is aan de hand van de verduidelijkingen en het cijfervoorbeeld uit de conclusies van de houder van de exploitatielicentie van mening dat hij het in deze bij het rechte eind heeft.¹⁸⁰ De Dienst Regulering stelt daarbij op basis van de cijfers van BAC vast dat het bedrag van de voorziene, maar niet-uitgevoerde projecten ook lager lag dan de totale niet-gefinancierde projecten (cf. verlies BAC). In die zin kan gesteld worden dat BAC het ontvangen bedrag zeker al niet heeft gebruikt (of opzij gelegd) om de instapbruggen Pier B of andere uitgestelde projecten reeds te financieren (wat tot een dubbele betaling van deze investeringen zou hebben geleid). De stelling van de klagers kan op dit punt dan ook niet weerhouden worden.

364. Daarnaast is het zo dat de tarieven voor een gereguleerde periode bepaald worden op basis van de bestaande activabasis, waarin een niet-uitgevoerde investering uit de vorige periode niet vervat zit.

365. Zoals IATA opwerpt, is het verder nog de vraag of het gebudgetteerde investeringsplan mag beschouwd worden als een totale enveloppe of dat alle projecten (incl. nieuwe) afzonderlijk moeten bekeken worden.

366. In dit verband is de Dienst Regulering het met de exploitant eens dat het zeer moeilijk is om grote infrastructuurprojecten correct te budgetteren en in te plannen en dat onvoorziene omstandigheden en/of nieuwe prioriteiten dit nog eens verder kunnen beïnvloeden. Mogelijke wijzingen in het investeringsplan zijn in dat geval noodzakelijk en kunnen tijdens het jaarlijks overleg voorzien worden, indien nodig met een aanpassing van de formule voor de tariefcontrole. Artikel 53bis van het Licentiebesluit bepaalt hiertoe:

“§1. Behoudens indien uitdrukkelijk [...] anders overeengekomen tijdens de meerjarige consultatie, organiseert de houder, binnen de periodieke consultatie tussen de houder en de gebruikers, een jaarlijks overleg met de gebruikers.

Tijdens dit jaarlijks overleg wordt informatie uitgewisseld en overleg gepleegd betreffende:

a) wijzigingen in het investeringsplan en de wijzigingen in de tijdslijn van uitvoering ervan alsmede de mogelijke impact op de formule voor de tariefcontrole;

[...]

§2. Ingeval het jaarlijks overleg de elementen behandelt zoals beschreven in artikel 53bis, §1, tweede lid, a), kan de houder een voorstel formuleren tot het wijzigen van de formule voor de tariefcontrole. Er bestaat een akkoord over de door de houder voorgestelde

¹⁸⁰ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 6-9; eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 6-9.

wijziging wanneer hierover tussen de partijen betrokken in het overleg geen meningsverschil bestaat, zoals bedoeld in artikel 55, §1. [...]”

367. Hieruit kan geconcludeerd worden dat wijzigingen in het investeringsplan conform artikel 53bis van het Licentiebesluit mogelijk zijn en dat er geen nieuwe formule voor tariefcontrole nodig is indien het totale investeringsplan hetzelfde blijft. Dit impliceert dan ook dat het CAPEX-plan in zekere zin als een enveloppe mag beschouwd worden, in tegenstelling tot wat IATA voorhoudt. Uiteraard moet BAC bij wijzigingen in de investeringsportefeuille wel voldoen aan haar andere verplichtingen, waaronder bijvoorbeeld het principe van voorafgaandelijke consultatie uit artikel 25, §4 van het Licentiebesluit.

368. Dit geeft BAC enerzijds een zekere manoeuvreerruimte, maar het is anderzijds ook noodzakelijk om aan haar licentieverplichtingen te voldoen, waaronder de verplichting om kwaliteit aan te bieden in overeenstemming met nationale en internationale normen en gebruiken en om te handelen in het belang van passagiers en gebruikers. Zoals de uitbater uiteenzet, dient hij in het kader van deze verplichtingen inderdaad te handelen als een goede huisvader, waarbij verschuivingen van investeringen soms onvermijdelijk zijn.

369. De Dienst Regulering kan de klager echter wel volgen in de these dat BAC effectief een voordeel kan halen uit de (totale) verschuiving van (en tussen) projecten van het begin van de periode naar het einde of omgekeerd (bv. via de WACC, maar ook een (veranderende) CPI kan invloed hebben).¹⁸¹ Dit is echter een gevolg van het huidig regulatorisch kader. Mede daarom is het zeer belangrijk om het ontwikkelingsplan zoveel als mogelijk na te komen (en al zeker wat betreft de totale bedragen per jaar).

Indien er (grote) wijzigingen zijn die tijdens de CAPEX-meetings worden besproken, zouden die ook moeten leiden tot een aanpassing van de formule voor de tariefcontrole naar boven of naar beneden, conform artikel 53bis van het Licentiebesluit. Een eventuele aanpassing van de formule valt echter volledig onder de verantwoordelijkheid van BAC.

370. Aangezien tijdens QQ3 de voorziene bedragen per jaar overtroffen werden, is de Dienst Regulering wel van oordeel dat BAC geen voordeel heeft gehaald uit de heersende

¹⁸¹ Verschuivingen tussen jaren buiten het eerste en het laatste jaar van de QQ-periode maken weinig verschil, gezien de tariefformule en bijhorende berekeningswijze waarvan BAC gebruik maakt.

formule voor de tariefcontrole, en dit terwijl zij al haar licentieverplichtingen heeft moeten nakomen.

Beheer van de luchthaven

371. Volgens Ryanair schendt BAC in dit verband artikel 46, §2 van het Licentiebesluit, dat stelt:

“De houder zal op dezelfde wijze de risico’s dragen die voortvloeien uit een verslechtering van het beheer of een afname van het verkeer, in vergelijking met de verwachtingen opgesteld bij de vastlegging voor een gereguleerde periode van de tarieven van de gereguleerde activiteiten.”

372. Ryanair ziet het uitstel van een project, en meer specifiek het project van de instapbruggen Pier B, immers als een teken van slecht beheer, waarvoor BAC zelf de kosten moet dragen. De houder herhaalt dat het ontwikkelingsplan slechts een referentiekader is waarbij de investeringsportefeuille kan worden aangepast, wat toegelicht wordt tijdens de halfjaarlijkse CAPEX-vergaderingen.

373. Zoals hierboven aangehaald kan het ontwikkelingsplan met zijn bijhorende investeringsportefeuille effectief gewijzigd worden, zoals voorzien in artikel 53bis, §1 van het Licentiebesluit.

374. De Dienst Regulering stelt vast dat BAC de verschuiving van het betrokken project gejustifieerd heeft door het opstarten van een bijkomende studie naar dubbele instapbruggen, wat bovendien gevraagd werd door de gebruikers. De Dienst Regulering is dan ook van oordeel dat er hier geen sprake kan zijn van slecht beheer zoals bedoeld in artikel 46, §2 van het Licentiebesluit. De klager kan in dit argument niet gevolgd worden.

375. **De Dienst Regulering oordeelt dat er geen inbreuk is op artikel 46, §2 van het Licentiebesluit. Het middel “Luchtvaartmaatschappijen moeten dubbel betalen voor projecten die (deels) uitgesteld worden naar een volgende gereguleerde periode” is ontvankelijk maar ongegrond. De argumenten van IATA vervat in het middel “Investerings” zijn eveneens ontvankelijk maar ongegrond.**

E. Operationele kosten/OPEX

376. BAC is van mening dat het middel over de OPEX niet door de regulator kan behandeld worden omdat hij toch niet bevoegd zou zijn om de operationele kosten aan te passen en citeert hiervoor uit diens beslissing van 2015, waar werd verwezen naar de beperking opgenomen in artikel 55, § 4, 3e lid van het Licentiebesluit. Deze bepaling veronderstelt echter dat de Dienst Regulering een ABC model zou gebruiken dat verschillend is van het ABC model dat door BAC wordt gebruikt. In de hypothese dat de Dienst Regulering de OPEX zou aanpassen wordt er niet noodzakelijk een ander ABC-model gebruikt. Het zouden daarentegen de input-data van dit model zijn die zouden worden gewijzigd. Er dient vastgesteld te worden dat artikel 55, § 4, 3e lid van het Licentiebesluit zich niet verzet tegen het aanpassen door de Dienst Regulering van input-data binnen een ABC-model dat hetzelfde is als hetgeen door BAC wordt gehanteerd. Het verweer van de houder dat de Dienst Regulering op grond van deze bepaling uit het Licentiebesluit in geen geval de kosten verbonden aan de OPEX kan herzien, kan dus niet gevolgd worden.
377. Artikel 43 van het Licentiebesluit schrijft voor dat het tariefsysteem en de formule voor tariefcontrole worden vastgesteld “rekening houdend met de vooruitzichten wat betreft het verkeer, de inkomsten van die activiteiten voor de houder en de operationele kosten, de investeringskosten en de financieringskosten gedragen door de houder voor die activiteiten”. Op grond van artikel 55, §2, b) van het Licentiebesluit is de Dienst Regulering bevoegd om in een klachtenprocedure schendingen van dit besluit of van het Omzettingsbesluit vast te stellen. Uit de samenlezing van deze twee bepalingen vloeit voort dat de Dienst Regulering bevoegd is om de correctheid van de inschatting van de “operationele kosten”, d.i. de OPEX, te beoordelen.
378. De houder is echter wel terecht de mening toegedaan dat de Dienst Regulering geen onafhankelijke audit naar de OPEX kan laten uitvoeren, aangezien de wetgever heeft beslist hem hiertoe geen bevoegdheid te verlenen. De vraag van de klager dient op dit punt te worden verworpen.
379. De klager verwijst in zijn argumentatie met betrekking tot de onjuistheid van de OPEX-kosten herhaaldelijk naar de te lage inschatting van deze kosten voor de QQ3 periode om te stellen dat de voorspellingen van de houder sowieso onbetrouwbaar zijn. De Dienst Regulering begrijpt de kritische houding van de klager op dit punt, maar is net zoals de exploitant van mening dat dit geen voldoende argument uitmaakt om de volledige kostenvoorspelling voor QQ4 in twijfel te trekken. Het wil niet zeggen dat omdat

de kostenvoorspelling voor QQ3 sterk van de realiteit afweek, dit in de volgende geregleerde periode opnieuw het geval zal zijn. Tal van factoren, waaronder onvoorziene, lagen immers aan de basis van deze afwijking. Daarnaast is het ook zo dat de Dienst Regulering in zijn beslissing van 2015 niet heeft vastgesteld dat de operationele kostenbasis principieel foutief was ingeschat.

380. Daarnaast dient er geconstateerd te worden dat de klager buiten de personeelsbezetting voor het nieuwe instrument voor activabeheer (“Asset management”) geen enkele concrete kostenpost contesteert, noch in haar verzoekschrift, noch in haar slotopmerkingen. Van deze personeelsbezetting zegt zij bovendien tegelijkertijd dat zij ze niet kan betwisten omdat zij niet beschikt over voldoende kennis ervan.¹⁸² De Dienst Regulering herhaalt dat wat de personeelskosten betreft, deze volledig onder de verantwoordelijkheid van de uitbater vallen, die zijn objectieven op korte en middellange termijn bepaalt en zijn standpunt bij de gebruikers verdedigt onder eigen verantwoordelijkheid.¹⁸³ Bij gebrek aan duidelijke tegenargumenten vanwege de klager ziet de Dienst Regulering dan ook geen reden om binnen de personeelskosten één van de kostenposten te verlagen.

381. IATA vindt het verder onredelijk dat de OPEX sneller stijgt dan het luchtverkeer. De OPEX zou zelfs in de hypothese dat de Dienst Regulering de trafiekvoorspelling zou aanpassen te hoog blijven, wat volgens de klager te wijten is aan de bottom-up berekening van de kosten.¹⁸⁴

382. De Dienst Regulering kan zich echter vinden in de redenen die de houder van de exploitatielicentie opgeeft om de onevenredige stijging van de OPEX met het vliegverkeer te rechtvaardigen, onder meer het feit dat de luchthaven een inhaalbeweging moet maken om na de covidcrisis opnieuw over een voldoende personeelsbezetting te beschikken en het feit dat hij de *fuel & oil* activiteiten zal overnemen van de vroegere uitbater.¹⁸⁵ In zijn antwoord aan de regulator op diens vragen hierover licht de houder verder toe dat de evolutie van het aantal personeelsleden dus slechts in beperkte mate direct gedreven is door de passagiersgroei. Het grootste deel van de personeelskost is gedreven door de taken en de organisatie die hiervoor noodzakelijk zijn; er is dan ook

¹⁸² Verzoekschrift IATA, blz. 14.

¹⁸³ Beslissing D-2015-12-LA van 3 november 2015 betreffende de aanpassing van het tariefsysteem en de formule voor tariefcontrole voor de geregleerde periode van 1 april 2016 – 31 maart 2021, zoals finaal voorgesteld door Brussels Airport Company, blz. 85.

¹⁸⁴ Slotopmerkingen IATA, blz. 14.

¹⁸⁵ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 33-34.

geen lineaire correlatie te maken tussen de personeelskosten en het aantal passagiers. Bovendien is het voor de luchthaven nodig dat er geïnvesteerd wordt in domeinen waar er al voor de covid-crisis een structureel personeelstekort was.¹⁸⁶

383. Ook de kritiek op de bottom-up methode als bepaling van de OPEX-kostenbasis kan de Dienst Regulering niet volgen. Het is immers op expliciete vraag van de regulator dat de houder zijn kosten op deze manier berekent.¹⁸⁷

384. IATA kant zich ook nog tegen de door de houder vastgestelde top-down besparingsdoelstellingen, omdat zij niet omschreven zouden zijn en eenvoudigweg aan de kant zouden kunnen worden geschoven door de individuele departementen binnen BAC.

385. Zoals terecht wordt aangehaald in de slotconclusie van BAC ligt het risico van het niet-behalen van deze targets evenwel niet bij de gebruikers, maar wel bij de uitbater, en dit in toepassing van artikel 46, §2 van het Licentiebesluit. De belangen van de klager worden dus niet geschaad door het feit dat niet alle besparingsmaatregelen aan het begin van de gereguleerde periode reeds geconcretiseerd zijn.

Net zoals BAC komt de Dienst Regulering trouwens tot de conclusie dat de “efficiëntiefactor” die door de klagende partij aan de regulator gevraagd wordt evenmin gedefinieerd wordt en eveneens tot doel heeft de OPEX te verlagen. Op dit punt ziet de Dienst Regulering dus geen verschil met de door de houder voorziene besparingsmaatregelen.

De klager wil daarnaast dat deze efficiëntiefactor gekoppeld wordt aan de verkeersrecuperatie. De Dienst Regulering is van mening dat dit niet mogelijk is. Enerzijds is er, zoals hoger uiteengezet, namelijk geen directe link tussen de OPEX-kosten en het verkeer. Anderzijds is de verkeersrecuperatie slechts een inschatting. De Dienst Regulering ziet dan ook geen reden om de door de houder voorgestelde top-down besparingsdoelstellingen te verwerpen.

386. Tenslotte vraagt IATA meer algemeen om de kostenbasis van 2022 te evalueren in lijn met de trafiekprognose en stelt zij het gebruik van de CPI in vraag. Zo zouden niet alle luchthavenkosten CPI-gerelateerd zijn en waar dat wel het geval is, zou de luchthaven

¹⁸⁶ Brief van BAC aan Dienst Regulering van 20 september 2022, blz. 17-18.

¹⁸⁷ Zie hiervoor Beslissing D-2010-02-LA van 14 december 2010 betreffende het tariefsysteem en formule voor tariefcontrole voor de gereguleerde periode april 2011 – maart 2016 meegedeeld door The Brussels Airport Company, blz. 22-23 en Beslissing D-2015-12-LA van 3 november 2015 betreffende de aanpassing van het tariefsysteem en de formule voor tariefcontrole voor de gereguleerde periode van 1 april 2016 – 31 maart 2021, zoals finaal voorgesteld door Brussels Airport Company, blz. 85.

gewoonlijk beschikken over aanzienlijke koopkracht via zijn inkoopafdeling. IATA vraagt dan ook een negatieve herberekening aan het begin van QQ4 door te voeren, aangevuld met een negatieve X-factor.

387. Vooreerst wenst de Dienst Regulering te benadrukken dat BAC de verschillende elementen om te komen tot de kostenbasis van 2022, inclusief de (eventuele) link met de trafiekprognose, voldoende heeft uitgelegd, zoals hogerop in deze beslissing reeds wordt toegelicht.
388. Daarnaast betwist de Dienst Regulering niet dat bepaalde kosten van BAC de CPI-evolutie niet (volledig) zullen volgen, maar is hij wel van mening dat deze index een goede inschatting geeft van de prijsevolutie van de (OPEX-)kosten (cf. goederen en diensten). De Dienst Regulering kan dan ook niet ingaan op de vraag naar een negatieve herberekening en/of negatieve X-factor, louter omwille van het feit dat een CPI wordt gebruikt.
389. Het is echter wel zo dat de gebruikte CPI in de formule voor de tariefcontrole, conform artikel 43 van het Licentiebesluit, moet worden vastgesteld “rekening houdend met de vooruitzichten wat betreft [...] de operationele kosten [...] gedragen door de houder voor die activiteiten”. De CPI in de formule wordt dus gebruikt als een indicatie van de verwachte inflatie, waardoor moet bekeken worden of de toe te passen CPI (cf. van september) in lijn is met de werkelijke (verwachte) inflatie over de hele gereguleerde periode.
390. In dit opzicht zal de stelling van IATA, waarbij het gebruik van de CPI in vraag gesteld werd omdat deze kan leiden tot te hoge operationele kosten, verder onderzocht worden.
391. Zo kan gesteld worden, zoals ook door BAC aangegeven, dat er door de “a-typische inflatie” een discrepantie bestaat tussen de CPI van september 2022 – die op de tarieven van april 2023 wordt toegepast – en de CPI van 2023 zelf (dewelke relevant is voor de kosten van 2023). Dit werd meer specifiek door BAC behandeld tijdens de “closing consultation meeting”, wat leidde tot een correctie, equivalent met een *rebase* van -3,8%:

Final update/check (atypical trend CPI)

Based on an unchanged (QQ3) tariff structure

- A final check however is needed regarding CPI
 - The regulatory model and tariff formula are expressed in real terms. The tariff formula includes CPI
 - The tariff formula of year(N), uses the CPI of year (N-1), whereas the cost base is impacted by CPI year (N)
 - In a standard context, in which CPI is expected to be stable, no correction is necessary (CPI tariff formula year(N-1) is equivalent to CPI cost base year(N))
- In 2023 however, this is not the case
 - Revenues will be inflated by CPI of 9/2022 (estimated at 6.9%)
 - forecasted CPI 2023 (QQ4 overall 2.5%/y, of which 2.8% in 2023)
 - CPI Revenues > CPI cost base
 - This is a-typical and needs to be corrected

A downward correction of the initial rebase is needed

Bron: Closing consultation meeting – Final Proposal, d.d. 11/05/2022

392. BAC heeft daarbij aangetoond dat de ROCE op basis van deze *rebase* in 2023 gelijk blijft aan de WACC, waarbij de tarieven – op basis van de verwachte inflatie – van 2023 gekoppeld zijn aan de verwachte kosten voor 2023. Er zal in 2023 naar verwachting dan ook geen discrepantie zijn tussen de kosten en de tarieven. Een herberekening op basis van de huidige cijfers, heeft daarbij maar een zeer beperkte impact op de totale *rebase* (initiële *rebase* + *rebase correction*), ook gezien de link met de kostenbasis van 2022¹⁸⁸ die mede (in dezelfde richting) aangepast moest worden.

393. De Dienst Regulering is het met BAC eens dat de uitgevoerde *rebase* een vrij correcte inschatting geeft van de tarieven bij de start van QQ4.¹⁸⁹ De kostenbasis werd volledig aangepast op basis van de (verwachte) kosten voor 2022 en de kosten en opbrengsten voor 2023 zijn op elkaar afgestemd op basis van de (verwachte) CPI voor 2023. De Dienst Regulering is van mening dat in de formule voor de tariefcontrole, conform artikel 43 van het Licentiebesluit, **voor 2023** “rekening gehouden wordt met de vooruitzichten wat betreft [...] de operationele kosten [...] gedragen door de houder voor die activiteiten”, meer specifiek omwille van de *rebase* gekoppeld aan de CPI van september 2022.

394. Daarnaast geeft BAC in haar conclusies aan dat een verdere aanpassing binnen QQ4 niet relevant is.¹⁹⁰ Echter, de Dienst Regulering is van oordeel dat BAC hier onterecht geen rekening houdt met de impact van de verwachte (a-typische) inflatie binnen QQ4

¹⁸⁸ Die verder gaat dan enkel de aanpassing van de OPEX-kosten. Wijzigingen in de verwachte inflatie heeft ook een impact op de RAB, op de WACC via de RFR, etc.

¹⁸⁹ Alhoewel de tarieven niet starten in januari 2023, maar in april 2023.

¹⁹⁰ Eerste opmerkingen BAC/IATA, blz. 11-12.

voor de tarieven van 2024 en verder. Er wordt immers verwacht dat de inflatie tijdens de QQ4-periode verder zal dalen, iets wat door BAC ook aangegeven wordt in de berekening van de RFR in de WACC-formule. Doordat de CPI van de maand september genomen wordt voor de tarieven, terwijl de kosten door BAC verondersteld worden overeen te komen met de CPI van het jaar nadien, zal er opnieuw een discrepantie ontstaan tussen beiden bij deze verwachte (a-typische) inflatie. Hierdoor wordt er in de formule voor de tariefcontrole, in strijd met artikel 43 van het Licentiebesluit, géén rekening gehouden met de vooruitzichten wat betreft de operationele kosten voor de periode na 2023.

395. Immers, in de hypothese dat de door BAC gemaakte veronderstellingen correct zijn, zorgt de *rebase* ervoor dat zowel de kosten als de tarieven voor 2023 overeenkomen met de werkelijke kosten en opbrengsten (cf. op basis van geschatte WACC). Nadien wordt verwacht dat de inflatie verder daalt. Stel dat de CPI nadien evolueert naar bv. 2,5% (gemiddeld) in 2024 (t.o.v. 2023), terwijl deze in september 2023 nog wel 3,9% bedraagt (cf. verwachting Federaal Planbureau d.d. 6 december 2022), zou dit betekenen dat de kostenbasis voor 2024 met 2,5% zou gestegen zijn ten opzichte van 2023, terwijl de tarieven met 3,9% zullen stijgen ten opzichte van 2023.

396. Het feit dat dit in de realiteit ook nog in de andere richting kan evolueren – afhankelijk van de evolutie van de CPI en de verschillen tussen beide specifieke CPI's – is daarbij niet relevant, aangezien de formule voor de tariefcontrole, conform artikel 43 van het Licentiebesluit, rekening moet houden met de **vooruitzichten** wat betreft (onder meer) de operationele kosten. De Dienst Regulering is van mening dat de verwachtingen voor de CPI in ieder geval moeten overeenstemmen met de verwachtingen voor de inflatie in de berekening van de RFR¹⁹¹ in de WACC-formule.

397. Daarnaast zou door de houder kunnen opgeworpen worden dat de werkelijke evolutie van de CPI ten laste of ten bate is van BAC, conform artikel 46 van het Licentiebesluit. De Dienst Regulering is echter van mening dat deze bepaling in deze context niet van toepassing is. Zij viseert namelijk enkel de resultaten met betrekking tot het beheer van de luchthaven en/of een toename of afname van het verkeer in vergelijking met de verwachtingen opgesteld bij de vastlegging van de gereguleerde tarieven voor de volgende gereguleerde periode. De toepassing van een CPI, en het feit of er al dan niet een verschil bestaat met de CPI van het volledige (rolling) jaar, heeft niets te maken met het goed of slecht beheer van de luchthaven of met de toe- of afname van het luchtverkeer.

¹⁹¹ Zeker in het geval van *forward-looking* verwachtingen.

398. De Dienst Regulering concludeert dat de door BAC voorgestelde operationele kosten te hoog zijn ingeschat omdat er geen correctie van de verwachte inflatie ten opzichte van de gebruikte CPI is toegepast voor de volledige duur van QQ4. Dit maakt een inbreuk uit op artikel 43 van het Licentiebesluit. Het middel "OPEX" is ontvankelijk en deels gegrond.
399. De herberekening van de correctie hiervoor wordt in hoofdstuk 6.1.5. van deze beslissing weergegeven.

F. Activatoewijzing

400. Door IATA wordt het door BAC gebruikte ABC-model voor de kostallocatie in vraag gesteld. Zij is van mening dat er thans onder *dual till* een ander model dient gebruikt te worden.
401. Artikel 42, 1° van het Licentiebesluit bepaalt dat de formule voor de tariefcontrole en het tariefsysteem zo worden vastgesteld dat de totaal gereguleerde kosten weerspiegeld worden op basis van de resultaten van het ABC kostenmodel. Artikel 1, 32° van het Licentiebesluit definieert dit kostenmodel als "de door de houder in de eerste gereguleerde periode gebruikte "Activity Based Costing" (ABC)-principes en model ter vaststelling van de formule voor de tariefcontrole".
402. Uit deze bepalingen kan worden afgeleid dat het ABC-model en de principes ervan die tijdens de QQ4 consultatieperiode gebruikt werden, dezelfde dienen te zijn als tijdens de eerste gereguleerde periode. De redenering van de klager kan niet gevolgd worden dat de houder, nu hij zich in *dual till* bevindt, een ander model zou moeten gebruiken omdat een dergelijke werkwijze strijdig zou zijn met de bovengenoemde reglementering.
403. Aangezien de Dienst Regulering geen reglementaire bevoegdheid heeft om ofwel zelf, ofwel door middel van een door hem aangestelde auditor de conformiteit van het thans gebruikte ABC model te controleren zoals door IATA gevraagd wordt, kan hij zich over dit punt niet uitspreken.¹⁹² Het onderdeel van het middel dat op dit aspect betrekking heeft is dan ook onontvankelijk.

¹⁹² In dezelfde zin: Beslissing D-2015-12-LA van 3 november 2015 betreffende de aanpassing van het tariefsysteem en de formule voor tariefcontrole voor de gereguleerde periode van 1 april 2016 – 31 maart 2021, zoals finaal voorgesteld door Brussels Airport Company, blz. 84, www.regul.be.

De Dienst Regulering kan evenmin een oordeel vormen over de audit door Ernst & Young.

De uitspraak van het Marktenhof van 27 juni 2018, waarnaar BAC in haar conclusies verwijst¹⁹³, is volgens de Dienst Regulering ook geen bevestiging van het feit dat BAC voor QQ4 hetzelfde ABC model gebruikt als dat van in de eerste gereguleerde periode. Enerzijds is het zo dat het Marktenhof het ABC model nooit inhoudelijk heeft getoetst op haar consistentie. Anderzijds dateert het arrest van vóór de QQ4 consultatieperiode, waardoor er überhaupt geen uitspraak kan gebeurd zijn over het model dat tijdens de recente tariefbesprekingen als basis heeft gediend.

404. IATA stelt voorts nog dat er voor de gebruikers compensatie zou moeten zijn voor de inkomsten die de uitbater haalt uit reclame op gereguleerde infrastructuur, en dit volgens het principe “de gebruiker betaalt”. BAC houdt daarentegen voor dat de werking van het ABC model gebaseerd is op kostencausaliteit, waarbij kosten worden toegewezen aan activiteiten die deze kosten veroorzaken. De commerciële activiteiten zouden *in casu* geen kostenveroorzaker zijn en dus niet moeten meebetalen aan de infrastructuur.
405. De Dienst Regulering stelt vast dat het Marktenhof in algemene termen de methodologie van het door BAC gebruikte kostenmodel heeft bevestigd, met inbegrip van het principe van kostencausaliteit.¹⁹⁴ Het standpunt van de houder kan daarom gevolgd worden dat een deel van de kosten verbonden aan de infrastructuur niet moet worden gealloceerd aan de commerciële activiteiten, aangezien de kosten van de infrastructuur voor de gebruikers hetzelfde zijn, met of zonder het aanbrengen van advertenties.
406. Voorts dient er nog onderzocht te worden of het dan wel mogelijk is dat de gebruikers participeren in de reclame-inkomsten die de houder genereert via de infrastructuur die door hen bekostigd is. De vraag komt er dan op neer te weten of commerciële inkomsten mogen gebruikt worden ter subsidiering van de gereguleerde activiteiten (de zogenaamde “kruissubsidiering”).
407. Volgens artikel 1, 4° van het Licentiebesluit worden de subsidiërende activiteiten in overweging genomen voor een gedeeltelijke subsidiëring van de gereguleerde activiteiten krachtens het mechanisme van de controle der inkomsten “aangepaste single till”. Kruissubsidiering is dus enkel mogelijk onder een systeem van aangepaste *single till*.

¹⁹³ Eerste conclusie BAC/IATA, blz. 37.

¹⁹⁴ Hof van Beroep Brussel, Sectie Marktenhof, 19^e kamer A, Kamer voor marktzaken, BAC/Dienst Regulering, 27 juni 2018, onuitgegeven, blz. 6-7.

408. Artikel 49, §3 van het Licentiebesluit stelt verder dat *“De subsidiëring is nul tijdens elke geregleerde periode in een mechanisme van "dual till". Artikel 1, 11° van het Licentiebesluit definieert de "dual till" als “het mechanisme van de controle der inkomsten die de houder kan ontvangen van geregleerde activiteiten, in een situatie waarin de geregleerde activiteiten zelf een billijke winstmarge moeten waarborgen, aan marktvoorwaarden, ter vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen en die bijgevolg moeten volstaan op zichzelf. Deze winstmarge wordt verkregen zonder subsidiëring in een " dual till ""*.

409. Vermits BAC zich momenteel in *dual till* bevindt en er geen elementen zijn die er op wijzen dat dit voor de QQ4 periode anders zou zijn, verzet artikel 49, §3 van het Licentiebesluit zich er tegen dat een deel van de inkomsten uit reclame op luchtvaartinfrastructuur zou worden overgeheveld naar de geregleerde activiteiten. De argumenten van de klager kunnen daarom niet weerhouden worden.

410. Wat ten slotte IATA's kritiek op het nieuwe wisselkantoor *ria* betreft, stelt de Dienst Regulering vast dat dit inderdaad een commerciële activiteit betreft.¹⁹⁵ IATA verwijt de exploitant dan ook onterecht dat er over dit project met de gebruikers moest geconsulteerd worden.

411. **De Dienst Regulering is van oordeel dat het middel “Activa toewijzing (Asset Allocation)” deels ontvankelijk maar ongegrond is.**

412. Ryanair verzet zich qua kosttoewijzing niet tegen het ABC-model op zich, maar wel tegen de concrete kosttoewijzing van de proefdraaiplaats en de *Intermodal Hub*, die strijdig zou zijn met artikel 42, 1° van het Licentiebesluit.

413. Artikel 42, 1° van het Licentiebesluit luidt als volgt:

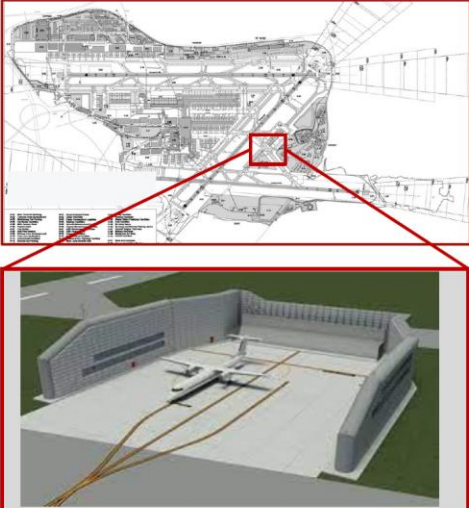
“De formule voor de tariefcontrole bedoeld in artikel 30, 7°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van BIAC in een NV van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en het tariefsysteem worden zo vastgesteld dat :
1° de totaal geregleerde kosten weerspiegeld worden op basis van de resultaten van het ABC kostenmodel;
(...)”

¹⁹⁵ <https://www.brusselsairport.be/brusselsairportnews/nl/juni-2022/new-exchange-office-ria>.

Proefdraaiplaats

414. In haar tariefvoorstel wijst BAC de kosten van de proefdraaiplaats integraal toe aan de gebruikers:

New engine run up location



Motivation

The project is important for two reasons:

- Reduction of ground noise is one of the key priorities in the Sustainable Development Strategy.
- Operational constraint : non availability of current location in case of de-icing activities on W-platform.

Description

- Construction of a new engine run-up area in the East zone of the airport including noise mitigating measures.
- Technical and compliance studies.
- Excavating of the terrain.
- Construction of pavement, sewage, lighting and markings.

Benefits for users

Enable airlines to test the aircraft engines, if necessary, on the Brussels Airport premises. New facilities are needed to do this on a more sustainable way, ensuring our license to operate (neighboring)

Total regulated CAPEX QQ4 €8.9mio

2023	2024	2025	2026	2027
0.4	8.6	0	0	0

Pct. Regulated 100%

BRON: Presentatie BAC "CAPEX Technical session" 01/02/2022, blz. 81.

415. BAC justifieert dit door te verwijzen naar verplichtingen uit het Licentiebesluit en de Europese regelgeving om de proefdraaiplaats op te richten en het feit dat het om gecentraliseerde infrastructuur gaat. Zij leidt hieruit af dat het dan ook om gereguleerde infrastructuur gaat:

"BAC heeft een centrale proefdraaiplaats voorzien en volgens BAC is dit gecentraliseerde infrastructuur en dus onderdeel van de gereguleerde kostenbasis. De licentie van BAC voorziet dat BAC moet voorzien in luchthaveninstallaties. De definitie van luchthaveninstallaties verwijst naar het onderhoud van de vliegtuigen".¹⁹⁶

416. Het klopt dat de exploitant conform de reglementering gehouden is een proefdraaiplaats op te richten. Het feit dat er een juridische verplichting toe bestaat betekent echter niet automatisch dat de betrokken infrastructuur ook *gereguleerde* infrastructuur is. Hiervan is pas sprake indien de infrastructuur wordt opgericht in het

¹⁹⁶ Antwoord BAC op vragen Dienst Regulering dd. 20 september 2022, blz. 8-9.

kader van een gereguleerde activiteit. Het is immers zo dat de luchthavengelden op grond van artikel 1, 10° van het Omzettingsbesluit slechts door de exploitant kunnen ontvangen worden van de gebruikers of de passagiers “ten titel van gereguleerde activiteiten”. Artikel 48, §1 van het Licentiebesluit stelt in dezelfde zin dat de formule voor de tariefcontrole en het tariefsysteem het individuele niveau van elk tarief vaststellen dat de houder kan ontvangen *voor de gereguleerde activiteiten* voor de volgende gereguleerde periode.

417. Uit deze bepalingen volgt dat er dient vast te staan dat de proefdraaiplaats wordt opgericht in functie van een in artikel 1, 3° van het Licentiebesluit bedoelde gereguleerde activiteit om te kunnen worden opgenomen in de gereguleerde kostenbasis. Het feit dat de oprichting gebeurt op basis van een licentieverplichting is in deze dus geen afdoende motivering. Een vergelijking kan gemaakt worden met de licentieverplichting die op grond van artikel 15, §2 van het Licentiebesluit op de houder rust om op de luchthaven een apotheek te voorzien. Deze apotheek kadert in de in artikel 1, 4°, c) van het Licentiebesluit bedoelde commerciële activiteiten en maakt op grond hiervan geen deel uit van de gereguleerde activabasis. De houder integreert de kosten van dergelijke infrastructuur dan ook niet in de tarieven, ook al werd de infrastructuur op basis van een licentieverplichting opgericht.

418. Bij schrijven van 28 juli 2022 heeft de Dienst Regulering de exploitant daarom gevraagd ten behoeve van welke gereguleerde activiteit de proefdraaiplaats zal dienen. In zijn antwoord van 20 september 2022 licht hij het volgende toe:

Een piloot kan immers te allen tijde zelf beslissen om, alvorens op te stijgen, proef te draaien. De proefdraaiplaats is hiervoor de centrale infrastructuur die hiervoor wordt voorzien. Deze moet ontwikkeld worden in lijn met andere reglementeringen. BAC beschouwt een centrale proefdraaiplaats als (gecentraliseerde) infrastructuur ter ondersteuning van de gereguleerde activiteit ‘landen en opstijgen van vliegtuigen’ overeenkomstig art. 1 van het licentie-KB. Dit is een activiteit die wordt uitgevoerd op vraag van de piloot en maakt geen deel uit van de grondafhandelingscategorie ‘lijnonderhoud’. De activiteit wordt weliswaar uitgevoerd door een personeelslid van een grondafhandelaar, dit in aanwezigheid van de luchthaveninspectie van BAC. Het feit echter dat een grondafhandelaar betrokken is betekent niet dat de infrastructuur op zich grondafhandeling is. Het

BRON: Brief BAC aan Dienst Regulering dd. 20/09/2022

419. Ook in haar conclusies verwijst zij naar de gereguleerde activiteit van het landen en opstijgen:

“In geval van een onderhoud aan een vliegtuig dient een vliegtuigmaatschappij haar

*vliegtuigmotoren te laten proefdraaien. Zonder dit proefdraaien kan een vliegtuig niet vertrekken.”*¹⁹⁷

420. De Dienst Regulering is zoals hierboven werd uiteengezet van oordeel dat het feit dat de proefdraaiplaats gecentraliseerde infrastructuur is, op zich geen rechtvaardiging is voor de integratie van de kosten ervan in de luchthavengelden. Het is immers enkel mogelijk om voor kosten verbonden aan geregleerde activiteiten luchthavengelden te heffen. De kern van de zaak komt dus neer op de vraag of het proefdraaien inderdaad kadert binnen het “landen en opstijgen van vliegtuigen” zoals bedoeld in artikel 1, 3°, a) van het Licentiebesluit, waarvoor de houder van de gebruikers een vergoeding onder de vorm van “*landing and take off charges*” mag vragen.

421. Artikel 40 van het Licentiebesluit bepaalt dat de houder inzake het tariefbeleid voor de geregleerde activiteiten de nationale en internationale normen en gebruiken naleeft, behalve indien anders bedongen. Artikel 1, 19° van het Licentiebesluit definieert de “nationale en internationale normen en gebruiken” als “*het geheel van reglementeringen die van kracht zijn in de luchtvaartsector, uitgevaardigd op internationaal (door instanties zoals de ICAO, de ECB of de Europese Raad) en nationaal vlak (Directoraat-generaal Luchtvaart), alsook de bijzondere reglementering en de praktijken van toepassing in de referentieluchthavens*”.

422. De Dienst Regulering constateert dat ICAO “*landing charges*” omschrijft als “*A single charge (...) for costs of as many as possible of airport-provided facilities and services **for normal landing and take-off of aircraft** (generally excluding hangars and certain terminal building and other facilities as are normally handled by leases or other usual commercial practices)*”.¹⁹⁸ [eigen accentuering]

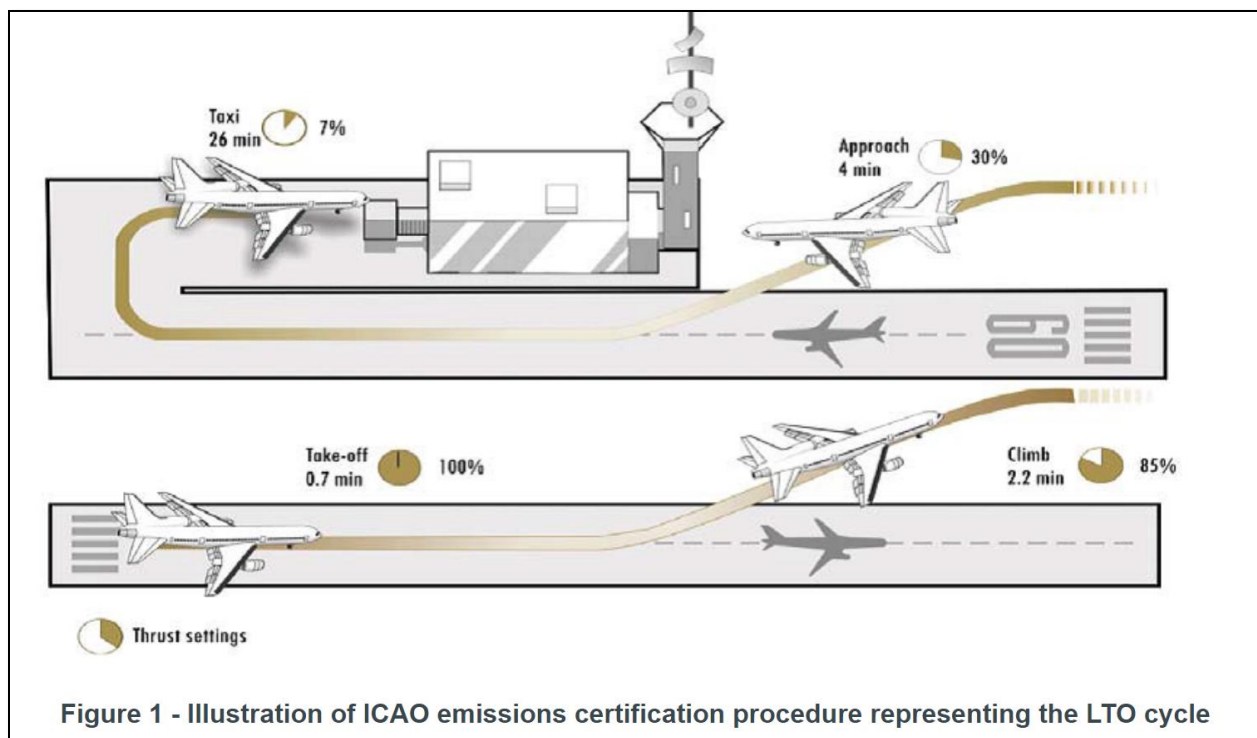
Vrije vertaling:

“Een enkele heffing (...) voor de kosten van zoveel mogelijk door de luchthaven geleverde faciliteiten en diensten **voor het normaal landen en opstijgen van vliegtuigen** (over het algemeen exclusief hangars en bepaalde terminalgebouwen en andere faciliteiten die normaliter worden geregeld door huurovereenkomsten of andere gebruikelijke commerciële praktijken)”.

¹⁹⁷ Eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 27.

¹⁹⁸ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, doc. 9082, blz. 11.

423. De Dienst Regulering stelt vast dat noch de reglementering, noch ICAO een definitie bieden van het in artikel 1, 3°, a) van het Licentiebesluit genoemde “landen en opstijgen van vliegtuigen”.
424. Bij gebrek aan een definitie van *landing and take off* wordt er hierna gebruikgemaakt van een reeks van aanwijzingen om betekenis te geven aan het concept in kwestie.
425. Volgens ICAO omvat het landen en opstijgen evenwel de volgende vier fasen: de “take-off”, de “climb”, de “approach” en de taxi-fase.¹⁹⁹ In deze zogenaamde “LTO-cyclus” zit het testen van de motoren in een afzonderlijke afgesloten infrastructuur niet vervat:



426. Volgens informatie van het Directoraat-generaal Luchtvaart (DGLV) wordt het proefdraaien van vliegtuigmotoren uitgevoerd door mecaniciens van de onderhoudspost, en dit naar aanleiding van een onderhoud dat werd verricht aan de motor van het vliegtuig. Een *engine run up* wordt meer bepaald uitgevoerd wanneer een specifieke onderhoudstaak het vereist om een doorgedreven *engine* controle uit te voeren,

¹⁹⁹ https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/LAQ_TechnologyStandards.aspx.

bijvoorbeeld na ernstige motorpannes, bij het vervangen van een motor of bij specifieke foutmeldingen.²⁰⁰

427. In de gangbare internationale omschrijving van “ground running” wordt deze activiteit inderdaad gelinkt aan het onderhoudsproces van vliegtuigen:

*“The term Aircraft Ground Running is usually used to describe the operation of some or all of the engines of an aircraft, whilst on the ground, for the purpose of functionally checking the operation of either engines or aircraft systems. **This usually takes place prior to the Release to Service of an aircraft from maintenance. Ground running may be carried out either prior to, during or after the rectification of a defect or scheduled work on an engine or an aircraft system, when this requires engines to be operating in order to assess its function.** Although the aircraft may need to be taxied or towed to an approved ground running position under a clearance from ATC, **most operators and maintenance organisations do not require pilots** to be on board because aircraft technicians can be trained and approved for these duties.”*²⁰¹ [eigen accentueren]

Vrije vertaling:

*“De term “Aircraft Ground Running” wordt meestal gebruikt om de werking van sommige of alle motoren van een vliegtuig te beschrijven, terwijl deze zich op de grond bevindt, met als doel de werking van motoren of vliegtuigsystemen functioneel te controleren. **Dit vindt meestal plaats voorafgaand aan de vrijgave voor gebruik van een vliegtuig uit onderhoud. “Ground running” kan worden uitgevoerd vóór, tijdens of na het verhelpen van een defect of gepland werk aan een motor of een vliegtuigstelsel, wanneer hiervoor motoren moeten werken om de functie ervan te kunnen beoordelen.** Hoewel het vliegtuig mogelijk moet worden getaxied of gesleept naar een goedgekeurde startpositie op de grond met toestemming van de luchtverkeersleiding, **eisen de meeste exploitanten en onderhoudsorganisaties niet dat er piloten aan boord zijn, omdat vliegtuigtechnici kunnen worden opgeleid en goedgekeurd voor deze taken.**”*

428. Slechts in uitzonderlijk gevallen zou het testen van de motoren volgens het DGLV uitgevoerd worden binnen het kader van een grondafhandelingsactiviteit, meer bepaald binnen het in punt 8 van de bijlage van het GrondafhandelingsKB²⁰² bedoelde “lijnonderhoud”.²⁰³ Maar zelfs in die situatie zou het proefdraaien dus gelinkt zijn aan de

²⁰⁰ E-mail DGLV aan Dienst Regulering dd. 1 augustus 2022.

²⁰¹ <https://www.skybrary.aero/articles/aircraft-ground-running> (SKYbrary is opgericht door EUROCONTROL in samenwerking met de International Civil Aviation Organisation (ICAO), The Flight Safety Foundation, The UK Flight Safety Committee en The European Strategic Safety Initiative).

²⁰² Koninklijk besluit van 6 november 2010 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthaven Brussel-Nationaal, BS 17 november 2010.

²⁰³ E-mail DGLV aan Dienst Regulering dd. 1 augustus 2022.

in artikel 1, 4°, a) van het Licentiebesluit bedoelde niet-gereguleerde activiteit “verlenen van grondafhandelingsdiensten”.

429. Er konden geen aanwijzingen worden gevonden voor het feit dat het proefdraaien in deze installatie een standaardhandeling is die door een piloot met een vertrekkensklaar vliegtuig verricht wordt, dit is een vliegtuig dat geserviced is en waarvan de passagiers en/of de lading zijn ingescheept. Het is zelfs niet zeker dat een vliegtuig na een *engine run up* in de proefdraaiplaats überhaupt wel kan opstijgen. Indien het testen van de motor faalt zal het immers opnieuw ter onderhoud moeten worden aangeboden.

Het verrichten van een *engine run up* in de proefdraaiplaats is intrinsiek ook geen activiteit die deel uitmaakt van het vaste landingsproces van een vliegtuig op het tarmac.

Volgens de Dienst Regulering wijst er dus niets op dat het gebruik van de proefdraaiplaatsinfrastructuur deel uitmaakt van het landings- of vertrekproces van een vliegtuig.

430. De Dienst Regulering is ook van oordeel dat het proefdraaien in de door BAC voorziene infrastructuur geen verband houdt met een *andere* in artikel 1, 3° van het Licentiebesluit bedoelde gereguleerde activiteit. De houder levert hiertoe ook geen argumenten aan.

431. Het Marktenhof heeft in zijn arrest van 27 juni 2018 geoordeeld dat als een activiteit niet onder de categorie van “gereguleerde activiteiten” valt, het per definitie een niet-gereguleerde commerciële activiteit betreft.²⁰⁴

432. Op grond van de bovenstaande elementen concludeert de Dienst Regulering dat de kosten verbonden aan de proefdraaiplaats niet kunnen verrekend worden via de luchthavengelden, aangezien het project niet kadert binnen een gereguleerde activiteit. Dat de kosten ervan binnen het ABC-model toch worden toegewezen aan een gereguleerde activiteit maakt een inbreuk uit op de methodologie ervan:

Regulated charges can only reflect costs which are triggered by the regulated activities

²⁰⁴ Hof van Beroep Brussel, Sectie Marktenhof, 19e kamer A, Kamer voor marktzaken, BAC/Dienst Regulering, 27 juni 2018, onuitgegeven, blz. 5.

This **Activity Based Costing model** has been developed by Deloitte in 2004-2005 for this purpose. The objective of the model is to assess the existing and future cost base and to identify the relevant costs necessary to enable the correct execution of a regulated activity.

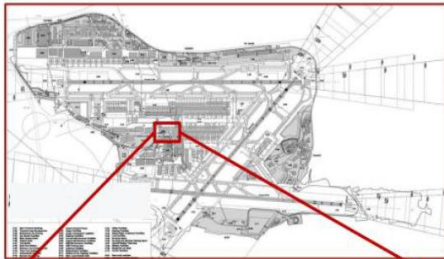
BRON: Cost allocation – Technical Meeting dd. 02/02/2022, slide 6.

433. Dit leidt ertoe dat het totaal van de gereguleerde kosten niet wordt weerspiegeld op basis van de resultaten van het ABC-model, wat een schending inhoudt van artikel 42, 1° van het Licentiebesluit, zoals de klager terecht beweert. Binnen het ABC-model heeft BAC de kosten van de proefdraaiplaats verkeerdelijk toegewezen aan het *cost object* “landing and take-off” binnen de gereguleerde activiteiten. De toewijzing moest *in casu* gebeuren aan een niet-gereguleerde activiteit.
434. **De Dienst Regulering oordeelt dat het project ‘proefdraaiplaats’ uit de gereguleerde activabasis dient verwijderd te worden. Aangezien de houder de kosten verbonden aan deze niet-gereguleerde infrastructuur wenst te integreren in de luchthavengelden schendt hij immers artikel 48, §1 *juncto* artikel 1, 13° en artikel 1, 24° van het Licentiebesluit, alsook artikel 42, 1° van het Licentiebesluit. De argumenten met betrekking tot de proefdraaiplaats in het middel “ABC-principes werden niet gerespecteerd bij de berekening van het gereguleerde aandeel van de CAPEX kosten” zijn ontvankelijk en gegrond.**

Intermodal Hub

435. Voorts integreert BAC in haar tariefvoorstel 84,4% van de kosten van de *Intermodal Hub* in de luchthavengelden:

Intermodal Hub



Consultation QQ4 - CAPEX - Strictly confidential

Motivation

The goal is to connect all current and future landside transport modes within in a centralized area, which directly serves the airport terminal. This will improve the modal split and the connectivity of Brussels airport, hereby bringing added value to the entire airport community (pax and staff)

Description

Multi-level transport hub to connect all current and future landside transport modes (car, train, tram, bus, taxi, airport shuttle, bike) within the heart of the airport.

Benefits for users

Accessibility and connectivity

Total regulated CAPEX QQ4 €19.8mio

Pct. Regulated 84.4%

2023	2024	2025	2026	2027
0.5	1.7	5.7	6.0	6.0

01/02/2022

85

BRON: Presentatie BAC "CAPEX Technical session" 01/02/2022, blz. 85.

436. De uitbater is van mening dat deze verdeelsleutel correct is, aangezien hij op basis van de beschikbare data is vastgesteld²⁰⁵ en van toepassing is op alle mobiliteitsinvesteringen aan landzijde. Volgens de uitbater moet er, in tegenstelling tot wat Ryanair voorhoudt, aan het project géén hoger aandeel niet-luchthavengerelateerde reizigers worden verbonden, aangezien het voorlopig hoofdzakelijk zou gericht zijn op luchthavengebruikers.

437. De Dienst Regulering stelt vast dat de uitbater het doel van de Intermodal Hub in zijn Visie2040 als volgt heeft omschreven:

"Nu al reizen veel mensen met het openbaar vervoer naar de luchthaven, niet om het vliegtuig te nemen, maar om gemakkelijk te kunnen overstappen op een ander vervoermiddel. Deze rol willen we in de toekomst nog meer uitspelen, om zo bij te dragen tot het oplossen van de mobiliteitsproblematiek in onze regio."

²⁰⁵ In februari 2020 werd een analyse gedaan van het gemiddeld aantal personen dat zich op een gegeven dag in de luchthaven bevindt, en dit opgesplitst per gereguleerde of niet-gereguleerde actoren: Deep Dive Session ABC van 2 februari 2022, blz. 52-54.

*“De luchthaven wil de verschillende vervoermiddelen zoals trein, tram en bus, nog beter op elkaar laten aansluiten, geïntegreerd in de terminal. Passagiers staan meteen in de vertrekhal, **pendelaars kunnen nog makkelijker overstappen van het ene op het andere openbaar vervoermiddel.**”*

*“Het intermodale knooppunt op Brussels Airport kan verder uitgebreid worden met meer treinen en bussen, en met een tram- en fietsnetwerk. Zo krijgen passagiers en werknemers meer mogelijkheden om naar de luchthaven te komen of op de luchthaven over te stappen op weg naar hun eindbestemming, en draagt de luchthaven in belangrijke mate bij tot een betere mobiliteit **voor alle pendelaars en andere reizigers** in de hele regio.”²⁰⁶ [eigen accentuering]*

438. Aangezien de omschrijving uit de Visie2040 niet lijkt overeen te stemmen met de beschrijving van het project tijdens de tariefconsultatie²⁰⁷, heeft de Dienst Regulering de uitbater op 28 juli 2022 meer verduidelijking gevraagd.

439. In zijn antwoord aan de Dienst Regulering geeft BAC hiervoor de volgende verklaring:

Om het maatschappelijk draagvlak van de luchthaven te ondersteunen was het voor BAC belangrijk om proactief en op een positieve manier deze realiteit te communiceren. De mogelijkheid diende ook opgenomen te worden om de verschillende mobiliteitsoplossingen die worden uitgewerkt voor passagier en personeel ook aan te bieden aan personen die de luchthaven niet als eindbestemming hebben (hierna pendelaars). Vandaag is dit echter in realiteit maar in beperkte mate aanwezig.

Of er effectief op lange termijn, naar aanleiding van het ontwikkelen van de huidige scope van IMH meer “pendelaars” gebruik gaan maken van de multimodale mobiliteitsoplossingen is nog niet bekend. De inschatting is dat dit vooral zal gebeuren door een verbetering van treinconnecties en HST. Dit staat voorlopig niet op de planning, zeker niet voor 2027. De huidige Diabolo taks is ook een duidelijke remmende factor voor het niet luchthaven-gebonden publiek om de trein van en naar de luchthaven te gebruiken. Een eventuele uitbreiding richting ‘pendelaars’ zal gemonitord worden gedurende de volgende jaren. Indien in de volgende QQ’s zou blijken dat er effectief een verbreding is van het gebruik van deze infrastructuur zal dit leiden tot een aanpassing van het gereguleerd % voor de activabasis die valt onder de noemer ‘accessibility’. Dit zal dan gebeuren, conform de methodiek van het ABC model.

BRON: Brief BAC aan Dienst Regulering dd. 20/09/2022

²⁰⁶ <https://www.brusselsairport2040.be/nl/visie-2040/50/intermodale-hub>.

²⁰⁷ “The focus of this infrastructure is to bring passengers to the airport. With this project, BAC is aiming to attract passengers, not to create a platform towards other regions. BAC is not aiming to bring people to the airport who can take a bus to other regions in Belgium, so therefore BAC believes the percentage is correct.”, Meeting Minutes of the 2nd General Meetings of the QQ4 consultation period, blz. 4.

440. De Dienst Regulering kan zich vinden in de voorspelling van de uitbater dat het project initieel vooral effecten zal ressorteren voor luchthavengebruikers.

Ten eerste zal de *Intermodal Hub* tegemoetkomen aan het capaciteitsprobleem van de Diamant waar de verkeersstromen van de aankomende en vertrekkende passagiers passeren, en dit door een niet onbelangrijk deel van de verticale circulatie uit deze zone weg te halen en binnen de *Intermodal Hub* op te vangen. Het is duidelijk dat dit aspect van de investering uitsluitend ten behoeve van luchthavengebruikers gebeurt:

The Intermodal Hub is a critical mobility related infrastructure. The goal of this multi-level transport hub is to connect all current and future landside transport modes (car, train, tram, bus, taxi, airport shuttle, bike) within in a centralized area, which directly serves the passengers and the entire airport community regarding modal split, and could provide an alternative to short distance flights (feeder network)

It also provides an answer to the saturation of the Diamant building in peak

BRON: 2nd General Meeting dd. 07/03/2022, slide 60.

Tot slot is er nog bijkomende praktisch argument voor het ontwikkelen van de IMH, met name de noodzakelijke verhoging van capaciteit van de verticale circulatie. De capaciteit van de zogenaamde Diamant (liftkern en roltrappen aan check in rij 3-4) is reeds verzadigd op piekmomenten.

BRON: Brief BAC aan Dienst Regulering dd. 20/09/2022

Ten tweede is het zo dat de luchthaven momenteel niet of amper als transferplatform voor pendelaars wordt gebruikt. Het is dan ook ten eerste de vraag of een uitbreiding van het bus-, trein- of tramaanbod deze situatie zal veranderen.

Ryanair verwijst in haar verzoekschrift naar Flixbus, die de luchthaven van Cologne gebruikt als overstapplatform voor zijn busreizigers. Het is echter niet geweten of deze vervoersmaatschappij voornemens is een dergelijk aanbod te ontwikkelen op Brussels Airport en of dit succesvol zou zijn. Het is evenmin zeker of de nieuwe tramverbinding een cliënteel zal aantrekken dat op de luchthaven zal overstappen op een ander vervoersmiddel. Op de website van het tramproject wordt de mogelijkheid hiertoe wel vermeld²⁰⁸, maar er dient inderdaad rekening gehouden te worden met het feit dat er momenteel geen hogesnelheidsverbinding bestaat en treintickets van en naar de luchthaven onderhevig zijn aan een afzonderlijke diabolotaks.

²⁰⁸ “De spoorlijn Brussel – Leuven/luchthaven vormt de ruggengraat van het openbaar vervoer in de regio rond de luchthaven. Het station onder de luchthaven Brussels Airport is daarbij het belangrijkste treinstation. Van daar zijn er directe verbindingen naar alle provinciehoofdsteden. Het is ook de eindhalte van de Luchthaventram, zodat je makkelijk kan overstappen van de tram op één van deze treinverbindingen.”, <https://www.werkenaantering.be/nl/faq-luchthaventram>.

441. Om deze reden is de Dienst Regulering van mening dat de door BAC gehanteerde verdeelsleutel van 84, 4% voor de *Intermodal Hub* correct is. De houder heeft tijdens de consultatie bovendien afdoende toegelicht hoe dit percentage tot stand is gekomen.

442. Zelfs indien de Dienst Regulering van oordeel zou zijn dat het aandeel niet-gereguleerde actoren binnen de verdeelsleutel inderdaad te laag zou zijn, dan nog zou dit geen rechtvaardiging zijn om heel het project weg te halen uit de gereguleerde activabasis, zoals door de klager in zijn verzoekschrift gevraagd wordt. Het project is immers gesteund op de licentieverplichting uit artikel 4, 5° van het Licentiebesluit én wordt ten behoeve van een gereguleerde activiteit verricht, met name degene bedoeld in artikel 1, 3°, c) juncto artikel 1, 16° van het Licentiebesluit. De houder is dan ook gerechtigd om bepaalde kosten verbonden aan dit project van de gebruikers te recupereren via de luchthavengelden. De eis van de klager om het project van de gereguleerde activabasis uit te sluiten moet dus verworpen worden.

Daarnaast is het ook zo dat de Dienst Regulering niet beschikt over een bevoegdheid om een door de houder voorgestelde verdeelsleutel naar boven of naar beneden aan te passen. Dit zou immers strijdig zijn met hetgeen de regelgever heeft voorzien in artikel 55, §4, laatste lid van het Licentiebesluit.

443. **De Dienst Regulering oordeelt dat het middel “ABC-principes werden niet gerespecteerd bij de berekening van het gereguleerde aandeel van de CAPEX kosten” wat de *Intermodal Hub* betreft, ontvankelijk maar ongegrond is.**

G. Tariefstructuur

G1. Graduele herbalancerings in strijd met het principe van kostengerelateerdheid

444. Ryanair is van mening dat het tariefvoorstel van BAC niet in lijn is met de artikelen 40 en 43 van het Licentiebesluit, wat betreft kostengerelateerdheid van de gereguleerde activiteiten *an sich*.

445. BAC verwijst in haar verweer naar artikel 42 van het Licentiebesluit om te concluderen dat het verband tussen de (gereguleerde) kosten en inkomsten niet op een granulair niveau moet bekeken worden, maar in zijn totaliteit.

446. De Dienst Regulering is op grond van artikel 55, §2, b) van het Licentiebesluit bevoegd om te gaan of deze drie bepalingen gerespecteerd werden.
447. Artikel 43 van het Licentiebesluit schrijft voor dat de formule voor de tariefcontrole, het tariefsysteem en hun evolutie gedurende de gereguleerde periode die door de houder, na raadpleging van de gebruikers, wordt vastgesteld, in overeenstemming moet zijn met de internationale normen en gebruiken. De Dienst Regulering is van mening dat uit dit artikel niet voortvloeit dat er moet nagegaan worden of de tarieven voor alle gereguleerde activiteiten apart moeten voldoen aan de internationale normen en gebruiken. In artikel 1, 24° van het Licentiebesluit wordt het tariefsysteem immers specifiek gedefinieerd als “het coherent gestructureerd geheel van de tarieven van de gereguleerde activiteiten”.
448. Artikel 40 van het Licentiebesluit stelt: *“Inzake het tariefbeleid voor de gereguleerde activiteiten leeft de houder de nationale en internationale normen en gebruiken na, behalve indien anders bedongen.”* Volgens de Dienst Regulering valt onder “tariefbeleid” ook de tarifiering van de verschillende gereguleerde activiteiten zelf. Bijgevolg moet BAC hiervoor voldoen aan de nationale en internationale normen en gebruiken.
449. Ryanair verwijst in dit kader specifiek naar het kostengerelateerdheidsprincipe van ICAO en vermeldt hierbij ‘Document 9082: ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services’. Hierin wordt verwezen naar *“the principles of cost-relatedness of charges”*, zonder dat er een verdere betekenis aan gegeven wordt.²⁰⁹
450. In ICAO’s “Document 9562: Airport Economics Manual” wordt iets verder ingegaan op de ruimere betekenis van het principe, waarbij in Appendix 4, punt 12 gesteld wordt: *“Charges should not be set at levels that would, based on reasonable and prudent projections, generate revenues that exceed cost-based funding requirements”*. [Vrije vertaling: *“Kosten mogen niet worden vastgesteld op niveaus die, op basis van redelijke en voorzichtige prognoses, inkomsten zouden genereren die de op kosten gebaseerde financieringsvereisten overschrijden”*.]
451. De beleidsnota’s van ICAO stellen dus dat de tarieven moeten voldoen aan het kostengerelateerdheidsprincipe, zonder dat dit ook specifiek het geval moet zijn voor álle (gereguleerde) heffingen apart. Zo wordt in ICAO document 9082 bij de toe te passen

²⁰⁹ ICAO “Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services”, Doc 9082, blz. 10.

principes voor *landing charges* en *passenger service charges* niet gesproken van kostengerelateerdheid, terwijl dit voor de *security charges* wél specifiek vermeld wordt: “Any charges or transfers of security costs should be directly related to the costs of providing the security services concerned and should be designed to recover no more than the relevant costs involved.”²¹⁰ [Vrije vertaling: “Alle heffingen of overdrachten van beveiligingskosten moeten rechtstreeks verband houden met de kosten van het verlenen van de betrokken beveiligingsdiensten en zouden zo moeten zijn ontworpen dat ze niet meer dekken dan de desbetreffende kosten”.]

452. Ook voor de *noise-related charges* en *emissions-related aircraft charges* afzonderlijk wordt verwezen naar de te gebruiken kostenbasis.²¹¹

453. De Dienst Regulering is van mening dat BAC hiermee voldoet aan het algemene principe van kostengerelateerdheid van haar tarieven en dat zij niet in strijd handelt met de richtlijnen van ICAO met betrekking tot de LTO- en passagiersheffingen. De stelling van Ryanair dat de tarieven niet in lijn zouden zijn met de artikelen 40 en 43 van het Licentiebesluit is op dit punt onterecht en kan dus niet gevolgd worden.

454. Voorts bepaalt artikel 42 van het Licentiebesluit dat:

“De formule voor de tariefcontrole bedoeld in artikel 30, 7°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van BIAC in een NV van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en het tariefsysteem worden zo vastgesteld dat: 1° de totaal gereguleerde kosten weerspiegeld worden op basis van de resultaten van het ABC kostenmodel; (...).”

Het tariefsysteem wordt daarbij in artikel 1, 24° van het Licentiebesluit gedefinieerd als “het coherent gestructureerd geheel van de tarieven van de gereguleerde activiteiten”.

455. De Dienst Regulering volgt hierbij de visie van BAC dat voor het geheel van de tarieven van de gereguleerde activiteiten de totaal gereguleerde kosten moeten weerspiegeld worden. Het is volgens artikel 42 van het Licentiebesluit *juncto* artikel 1, 24° van het Licentiebesluit immers niet noodzakelijk dat ook alle gereguleerde activiteiten apart gerelateerd zijn aan de gereguleerde kosten.

²¹⁰ *Idem*, blz. 12.

²¹¹ *Idem*, blz. 13.

456. Hetzelfde geldt voor de formule voor de tariefcontrole. Rekening houdend met de gemaakte vooruitzichten wat betreft het verkeer, de inkomsten en de kosten van de gereguleerde activiteiten voor de houder, heeft BAC een formule voor de tariefcontrole voorgesteld waarvan zij tijdens de consultaties aangetoond heeft dat deze de totale gereguleerde kosten weerspiegelt.
457. Het door BAC voorgestelde tariefsysteem en de formule voor tariefcontrole voldoen dan ook aan artikel 42 van het Licentiebesluit.
458. De Dienst Regulering wenst nog op te merken dat dit artikel niet uitsluit dat een (al dan niet geleidelijke) herbalancering van de tarieven mogelijk is. Dit zou leiden tot een andere formule voor de tariefcontrole (cf. hogere/lagere *rebase* en/of *x-factor*) en andere tarieven van de gereguleerde activiteiten, wat mogelijk is zolang de totaal gereguleerde kosten gelijk zijn aan de totaal gereguleerde inkomsten, rekening houdend met de vooruitzichten wat betreft het verkeer.
459. Tot slot wil de Dienst Regulering nog benadrukken dat indien het principe van kostengerelateerdheid zou moeten toegepast worden op alle gereguleerde activiteiten afzonderlijk, dit zou kunnen leiden tot een inbreuk op artikel 42, 3° van het Licentiebesluit, dat voorschrijft dat de tarieven van de luchthavenvergoedingen voor de gereguleerde activiteiten worden afgestemd op het niveau van de tariefpraktijken van de referentieluchthavens op basis van de resultaten van het tarievenbenchmarkmodel. Immers, indien er in een bepaalde gereguleerde periode uitzonderlijk veel zou geïnvesteerd worden in een bepaalde gereguleerde activiteit (bv. LTO) zou dit voor die periode kunnen leiden tot heffingen (voor bv. LTO) die veel hoger liggen dan de tarieven (voor bv. LTO) in de referentieluchthavens, terwijl zij in de gereguleerde periode erna bijvoorbeeld zeer sterk zouden kunnen dalen.
460. **De Dienst Regulering is dan ook van oordeel dat de door BAC voorgestelde herbalancering niet strijdig is met de artikelen 40, 42 en 43 van het Licentiebesluit. Het middel “De geleidelijke heroriëntering van de tariefstructuur is in strijd met het beginsel van kostengerelateerdheid” is ontvankelijk maar ongegrond.**

G2. Tariefstructuur is niet afgestemd op de referentieluchthavens

461. Volgens Ryanair is de balans tussen de gereguleerde activiteiten LTO (het landen en opstijgen van vliegtuigen) en passagiersdiensten (het gebruik door de passagiers van installaties die te hunner beschikking staan) niet afgestemd op de referentieluchthavens, wat strijdig zou zijn met artikel 42, 3° van het Licentiebesluit. Daarbij zouden de referentieluchthavens van BAC ook niet beperkt mogen zijn tot de exhaustieve lijst uit het Licentiebesluit.

462. Artikel 42, 3° van het Licentiebesluit stelt dat:

“De formule voor de tariefcontrole bedoeld in artikel 30, 7°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van B.I.A.C. in een N.V. van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en het tariefsysteem worden zo vastgesteld dat: (...)

3° de tarieven van de luchthavenvergoedingen voor de gereguleerde activiteiten worden afgestemd op het niveau van de tariefpraktijken van de referentieluchthavens op basis van de resultaten van het tarievenbenchmarkmodel.”

Het “tarievenbenchmarkmodel” wordt daarbij verder gedefinieerd in artikel 1, 33° van het Licentiebesluit als “de door de houder in de eerste gereguleerde periode gebruikte methodologie ter vergelijking van de tarieven van luchthavenvergoedingen van de referentieluchthavens voor de gereguleerde activiteiten.”

463. De Dienst Regulering is op grond van artikel 55, §2, b) van het Licentiebesluit bevoegd om te gaan of deze bepaling gerespecteerd werden.

464. In de onderstaande paragrafen zal daartoe eerst nagegaan worden of en hoe de afstemming van de tarieven gebeurd is. Vervolgens zal gekeken worden of deze afstemming gradueel mag gebeuren, zoals door BAC voorgesteld.

Afstemming tarieven

465. De Dienst Regulering is van mening dat de afstemming conform artikel 42, 3° van het Licentiebesluit noodzakelijk is, enerzijds om te kijken of de tarieven niet te hoog zijn, anderzijds om te bepalen of de juiste tariefpraktijken toegepast worden. De achterliggende praktijken dienen dan ook mee bekeken te worden²¹² en specifiek mee

²¹² BAC verwijst hiervoor zelf naar de door haar toegepaste praktijk van modulatie ter bevordering van o.a. het milieu, wat toegestaan is onder artikel 3 van de Richtlijn Luchthavengelden en omgezet is in artikel 32 van het Licentiebesluit.

opgenomen te worden in het in artikel 42, 3° van het Licentiebesluit bedoelde tarievenbenchmarkmodel.

466. Gezien de verschillende profielen van de referentieluchthavens, en meer bepaald de verschillende structuur van de heffingen in verschillende referentieluchthavens, hoeft de afstemming volgens internationale gebruiken niet noodzakelijk 1 op 1 te gebeuren. Zo verschillen bijvoorbeeld de *noise-related charges*, die niet per definitie geheven moeten worden maar die toegevoegd kunnen worden aan de LTO-tarieven.²¹³

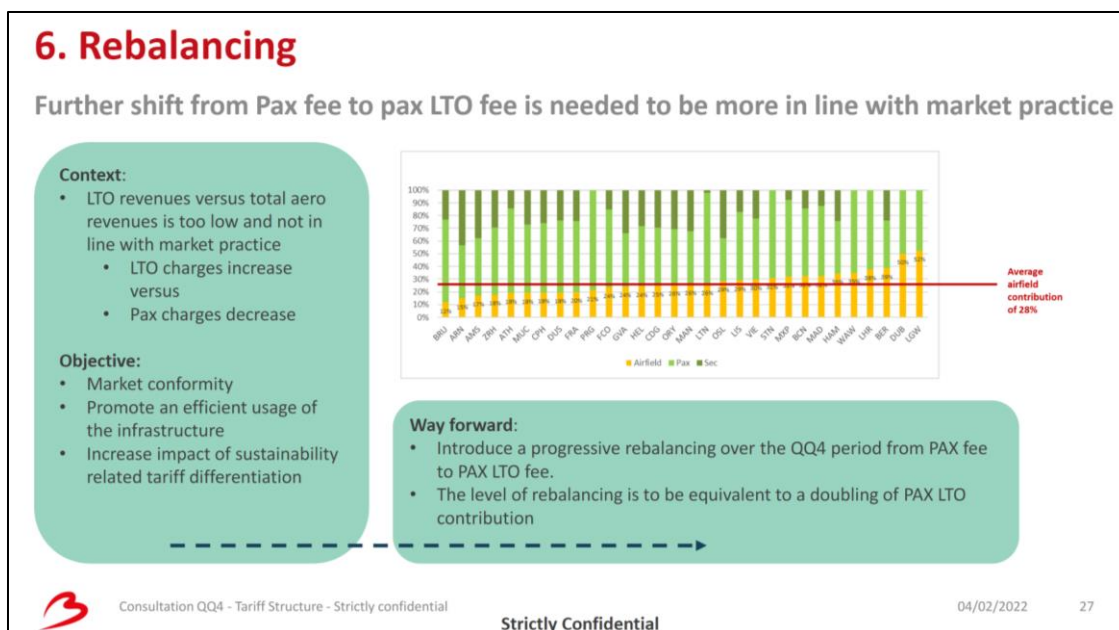
467. Concreet heeft BAC tijdens de consultatiesessies aangetoond een uitgebreide benchmark te hebben uitgevoerd, waarbij ook duidelijk de verschillende praktijken tussen de verschillende (referentie)luchthavens werden aangegeven en waarbij – in de mate van het mogelijke – ook een *like for like*-analyse werd uitgevoerd.²¹⁴ De Dienst Regulering is het met BAC eens dat deze *like for like*-analyse de juiste maatstaf is voor de vergelijking met de referentieluchthavens. Naast de 7 referentieluchthavens uit de reglementering werden ook 22 andere luchthavens in de benchmark opgenomen.

468. Een van de conclusies van de benchmark was dat – hoewel het (totale) tariefniveau op Brussels Airport wel in lijn is met de door BAC opgelijste vergelijkbare luchthavens – er een disbalans bestaat tussen de *passenger related charges* en de *airfield related charges* in vergelijking met andere luchthavens.

469. Volgend op deze benchmark heeft BAC dan ook de tariefstructuur aangepast. In slide 102 van de eerste Algemene Vergadering van 17 januari 2022 geeft BAC mee dat één van de redenen voor de aanpassing van de tariefstructuur de volgende is: “1. *Rebalancing from pax charges to pax Landing and Take Off (LTO) charges to bring ratio of pax LTO charge vs. pax charge in line with benchmark airports, and to increase impact of environment related differentiation (progressive 100% increase of pax LTO)*”. Slide 27 van de consultatiesessie “Tariff Structure” van 4 februari 2022 geeft dit meer in detail weer:

²¹³ ICAO “Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services”, Doc 9082, blz. 13: “*Noise-related charges should be levied only at airports experiencing noise problems and should be designed to recover no more than the costs applied to their alleviation or prevention*”.

²¹⁴ 1st General Meeting van 17 januari 2022, Appendix Benchmarking, slides 10 en 24.



470. Volgend uit de door BAC uitgevoerde benchmark kan vastgesteld worden dat – op het einde van QQ3 – het aandeel LTO in de 7 referentieluchthavens van Brussels Airport gemiddeld 24% (en mediaan 19,5%) bedraagt en 28% (en mediaan 26%) voor alle door BAC opgenomen vergelijkbare luchthavens, terwijl Brussels Airport zelf een aandeel van 12% heeft.

471. BAC heeft in bovenvermelde slide aangegeven dat ze het aandeel PAX LTO wil verdubbelen tegen het einde van QQ4. Slide 37 geeft de uiteindelijke uitkomst van de voorgestelde aanpassingen (incl. herbalancering) weer met de tarieven voor de verschillende gereguleerde activiteiten (*Pax charges*, *Parking charges*, *Security charges*, *LTO charges*). Deze werden in het finale tariefvoorstel nog licht aangepast, volgend op de laatste update (van onder meer de atypische inflatie) en zoals ook weergegeven onder Hoofdstuk 5.2 van deze beslissing (“Het geweigerde tariefvoorstel”).

472. BAC heeft tijdens de consultaties²¹⁵ verduidelijkt hoe het eenheidstarief voor PAX LTO in reële termen evolueert door middel van de ingevoerde *year on year rebalancing* over de 5 jaren. De jaarlijkse *rebalancing* werd daarbij vastgesteld met het oog op de verdubbeling van het referentie-eenheidstarief voor PAX LTO, in reële termen, tegen het einde van QQ4.

²¹⁵ Consultatiesessie “Tariff structure”, slide 27, d.d. 4 februari 2022 en via Excel-model “QQ4_Regulated model for new tariffs”, d.d. 3 maart 2022

473. Indien er in 2027 gebruik gemaakt zou worden van een gelijkaardige *traffic mix* als in 2022²¹⁶, zal het aandeel LTO PAX in 2027 – volgens berekeningen van de Dienst Regulering – ca. 24% bedragen, wat een verdubbeling van het aandeel is. Uiteraard is het resultaat van deze berekening afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen en de toegepaste scenario's. Zo zal het aandeel van (o.a.) LTO in de totale inkomsten uit de gereguleerde activiteiten afhankelijk zijn van verschillende factoren, waaronder de uitgevoerde vluchten en de gebruikte vliegtuigen (met bijhorende geluids- en emissieniveaus) en de bezettingsgraad van de vliegtuigen. Indien het eenheidstarief, samen met de voorgestelde tariefformule, wordt toegepast op de trafiekvolumes (passagiers en bewegingen²¹⁷) zoals voorzien door BAC in 2027, zal het aandeel LTO-inkomsten (incl. aandeel NOx) in 2027 equivalent zijn aan ca. 20% van de aeronautische inkomsten.

474. De Dienst Regulering stelt vast dat dit aandeel overeenkomt met het (huidige) aandeel van de 7 referentieluchthavens zoals opgesomd in artikel 1, 6° van het Licentiebesluit, met name met dat van Frankfurt, Parijs-Charles de Gaulle, London-Heathrow, Amsterdam-Schiphol, Kopenhagen, Wenen en Zürich. De Dienst Regulering constateert daarbij dat er op grond van artikel 42, 3° van het Licentiebesluit een afstemming moet gebeuren van de tarieven van de gereguleerde activiteiten op het niveau van de tariefpraktijken van deze 7 referentieluchthavens op basis van de resultaten van het tarievenbenchmarkmodel. Zoals gezegd wordt hiermee de door de houder in de eerste gereguleerde periode gebruikte methodologie bedoeld ter vergelijking van de tarieven van luchthavenvergoedingen van de referentieluchthavens voor de gereguleerde activiteiten.²¹⁸ Dat de klager tot een ander aandeel komt op basis van zijn eigen benchmarkmodel is hier dan ook niet relevant.

475. De klager wijst er in dit verband overigens terecht op dat artikel 1, 6° van het Licentiebesluit spreekt van referentieluchthavens “zoals” diegenen die bij naam opgesomd worden, wat doet vermoeden dat deze opsomming niet exhaustief is. De Dienst Regulering is echter van mening dat een afstemming op de 7 genoemde referentieluchthavens voldoende is, aangezien hij van deze luchthavens zeker is dat ze door de wetgever beschouwd worden als “omliggende luchthavens met een vergelijkbaar profiel als de luchthaven Brussel-Nationaal”.

²¹⁶ Cfr. 1st General Meeting' d.d. 17 januari 2022, Appendix Benchmarking, slide 9.

²¹⁷ Inclusief de evolutie van LMTOW voor passagiers- en cargovluchten.

²¹⁸ Artikel 1, 33° van het Licentiebesluit.

476. Ondergeschikt stelt de Dienst Regulering trouwens vast dat het aandeel ook – zij het in mindere mate - afgestemd wordt op dat van de andere (niet-referentie)luchthavens zoals gebruikt in de benchmark van BAC. Dit aandeel komt uit op 28% gemiddeld, maar daalt al direct naar 26% indien de twee luchthavens met het grootste aandeel LTO-heffingen weggelaten wordt.

477. **De Dienst Regulering is van oordeel dat BAC tijdens QQ4 de tarieven van de luchthavenvergoedingen voor de geregleerde activiteiten afstemt op het niveau van de tariefpraktijken van de referentieluchthavens op basis van de resultaten van het tarievenbenchmarkmodel, conform artikel 42, 3° van het Licentiebesluit.**

Graduele invoering

478. Ryanair is daarnaast nog van mening dat de tarieven van de verschillende geregleerde activiteiten niet afgestemd zijn op de referentieluchthavens en dat de (correcte) herbalancerings bijgevolg direct – i.e. aan het begin van QQ4 – moet toegepast worden.

479. ICAO stelt hierover in het licht van artikel 40 van het Licentiebesluit het volgende: *“The Council recommends that charging systems at international airports be chosen in accordance with the following principles:*

(...)

vi) To avoid undue disruption to users, increases in charges should be introduced on a gradual basis; however, it is recognized that in some circumstances a departure from this approach may be necessary.”²¹⁹

Vrije vertaling:

“De Raad beveelt aan om de heffingsstelsels op internationale luchthavens te kiezen op basis van de volgende principes:

(...)

vi) Om onnodige overlast voor gebruikers te voorkomen, moeten tariefverhogingen geleidelijk worden ingevoerd; er wordt echter erkend dat het in sommige omstandigheden nodig kan zijn om van deze benadering af te wijken.”

De Dienst Regulering volgt echter de stelling van BAC en is van oordeel dat de afstemming wel gradueel mag gebeuren.

²¹⁹ ICAO “Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services”, Doc 9082, blz. 9.

480. Volgens dit principe zouden de stijgingen van de heffingen dus wel degelijk gradueel moeten gebeuren, tenzij het noodzakelijk is om de tarieven direct aan te passen.

De Dienst Regulering is het echter met de houder eens dat het *in casu* niet noodzakelijk is om van het principe van graduele tariefaanpassing af te wijken. Een onmiddellijke invoering van de herbalancerings zou immers enkel leiden tot een stijging van de tarieven, en niet tot de realisatie van het doel van de tariefaanpassing. Het in lijn brengen van de (LTO-)tarieven met de referentieluchthavens en de door BAC voorgestelde modulatie is er immers op gericht om een antwoord te bieden op bepaalde milieukwesties. Zoals BAC aangegeven heeft in de consultatiesessies en in haar conclusies, wordt met de herbalancerings meer in het bijzonder gestreefd naar een vernieuwing van de vloot op Brussels Airport, en dit ten gunste van het totale ecosysteem.²²⁰ Aangezien de gebruikers in staat moeten zijn om hiertoe de nodige initiatieven te nemen, is de Dienst Regulering van mening dat de invoering van een geleidelijke tariefaanpassing, waarbij de negatieve gevolgen op de verschillende stakeholders zo beperkt mogelijk blijven, effectief de correcte aanpak is. Bovendien zou dit ook geen negatieve impact hebben op de door BAC uitgevoerde trafiekprognose.

481. **De Dienst Regulering is van oordeel dat BAC de tarieven van de luchthavenvergoedingen voor de gereguleerde activiteiten gradueel mag afstemmen op het niveau van de tariefpraktijken van de referentieluchthavens.**

482. **Het middel “De tariefstructuur stemt niet overeen met die van de referentieluchthavens” is bijgevolg ontvankelijk maar ongegrond. De graduele afstemming van de tarieven van de verschillende gereguleerde activiteiten die BAC toepast is niet in strijd met artikel 42, 3° van het Licentiebesluit.**

H. Marktvergelijking

483. IATA stelt dat het totale niveau van de tarieven van Brussels Airport in Q4 niet in overeenstemming is met vergelijkbare luchthavens. De door BAC voorgestelde benchmark is volgens haar gebaseerd op gegevens van 2019 en zou geen rekening houden met de totale stijging van de tarieven, inclusief CPI, voor de gereguleerde periode Q4.

²²⁰ Deep Dive Tariff Structure dd. 4 februari 2022, slide 18 en eerste opmerkingen BAC/Ryanair, blz. 32.

484. BAC weerlegt dit en zegt dat de gegevens voor de benchmark in Q2 2021 werden verzameld. Zij is tevens van mening dat de benchmark de situatie op dat moment dient weer te geven. Ze geeft ook aan dat het relevant is om de tarieven te bekijken in het kader van het gereguleerd model en om de verschillen tussen de tariefpraktijken (tussen referentieluchthavens, maar ook tussen 2 gereguleerde periodes) mee in rekening te brengen.

485. In het kader van de vergelijking van de tarieven zijn er twee licentieverplichtingen van belang. Artikel 42, 3° van het Licentiebesluit bepaalt hoe de afstemming van de tarieven moet gebeuren. Artikel 53, §1, e) van het Licentiebesluit geeft aan welke informatie de houder moet aanreiken om een vergelijking van de tarieven mogelijk te maken. De Dienst Regulering is op grond van artikel 55, §2, b) van het Licentiebesluit bevoegd om te gaan of deze bepalingen gerespecteerd werden.

Benchmarkmodel

486. Artikel 42, 3° van het Licentiebesluit stelt:

“De formules voor de tariefcontrole bedoeld in artikel 30, 7°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van BIAC in een NV van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en het tariefsysteem worden zo vastgesteld dat: (...)

3° de tarieven van de luchthavenvergoedingen voor de gereguleerde activiteiten worden afgestemd op het niveau van de tariefpraktijken van de referentieluchthavens op basis van de resultaten van het tarievenbenchmarkmodel.”

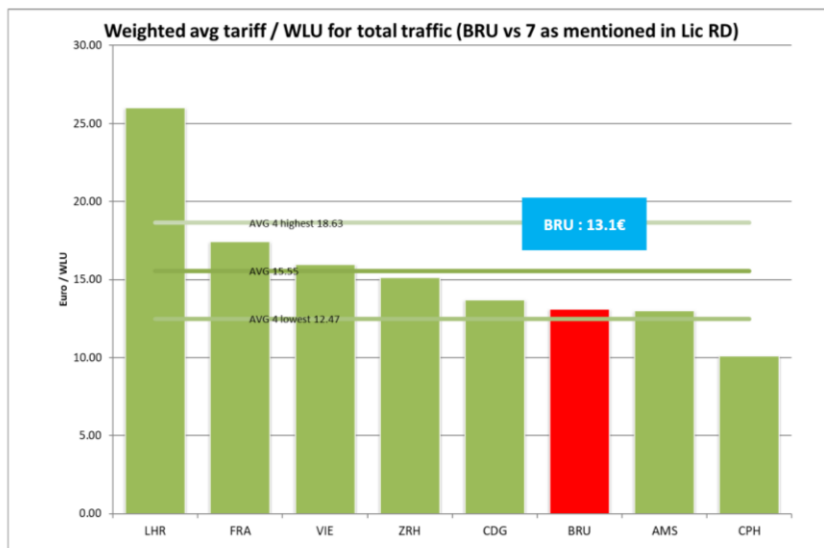
Het “tarievenbenchmarkmodel” wordt verder gedefinieerd onder art. 1, 33° van het Licentiebesluit als *“de door de houder in de eerste gereguleerde periode gebruikte methodologie ter vergelijking van de tarieven van luchthavenvergoedingen van de referentieluchthavens voor de gereguleerde activiteiten.”*

487. BAC heeft tijdens de consultatie meer uitleg gegeven over het gebruikte tarievenbenchmarkmodel – waarbij de methodologie hetzelfde is gebleven als tijdens de vorige gereguleerde periodes – en de resultaten hiervan.²²¹ Het is inderdaad zo dat de data die gebruikt werden voor de benchmark in Q2 2021 werden verzameld en de situatie op dat moment weergegeven. Aangezien er kan vastgesteld worden dat de benchmark uitgevoerd werd volgens het in artikel 1, 33° van het Licentiebesluit bedoelde

²²¹ 1st General Meeting d.d. 17 januari 2022, Appendix Benchmarking, slide 5-10 en slides 11-13.

tarievenbenchmarkmodel, is de Dienst Regulering van mening dat de klager niet kan gevolgd worden in zijn argumentatie met betrekking tot de timing van de gegevens. De benchmark dient wel degelijk de resultaten weer te geven die gelden op het moment van uitvoering ervan.

488. Onderstaande grafiek geeft daarbij het voorgestelde resultaat van het tarievenbenchmarkmodel voor het totaal van de tarieven voor de gereguleerde activiteiten van BAC ten opzichte van de 7 referentieluchthavens, zoals gespecificeerd in art. 1, 6° van het Licentiebesluit:



Bron: Slide 11, Appendix Benchmarking (1st General meeting), d.d. 17/01/2022

489. Hieruit volgt dat de tarieven van de gereguleerde activiteiten op het moment van opmaak (i.e. 2021) zijn afgestemd op het niveau van de tariefpraktijken van de referentieluchthavens.
490. **De Dienst Regulering is van oordeel dat BAC dan ook voldoet aan artikel 42, 3° van het Licentiebesluit, aangezien op basis van de resultaten van het tarievenbenchmarkmodel de tarieven van de luchthavenvergoedingen voor de gereguleerde activiteiten worden afgestemd op het niveau van de tariefpraktijken van de referentieluchthavens. BAC dient in het benchmarkmodel geen rekening te houden met eventuele stijgingen (bij zichzelf of andere referentieluchthavens) voor de volgende gereguleerde periode (QQ4). De stelling van IATA dat de toekomstige tarieven moeten afgestemd worden op de toekomstige tarieven in de referentieluchthavens kan niet weerhouden worden.**

Verplichte informatie die een vergelijking van de tarieven met de referentieluchthavens toelaat

491. Artikel 53, §1, e) van het Licentiebesluit legt de exploitant in deze context de volgende informatieverplichting op:

“§ 1. De houder stelt tijdens de meerjarige consultatie volgende gegevens, uittreksels uit het vijfjarenplan bedoeld in artikel 18, exclusief ter beschikking van de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal of van hun lasthebbers, alsook van de economische regulerende overheid:

(...)

e) informatie die een vergelijking toelaat tussen de tarieven van de gereguleerde activiteiten van de luchthaven Brussel-Nationaal en de tarieven voor gelijkaardige activiteiten in de referentieluchthavens”

492. Artikel 18 van het Licentiebesluit gaat niet verder in op de effectieve vergelijking van de tarieven met de referentieluchthavens en gaat enkel in op strategische omgeving en de belangrijkste luchthavens van de buurlanden.²²²

493. In tegenstelling tot de andere gegevens die de houder tijdens de meerjarige consultatie ter beschikking moet stellen, wordt in artikel 53, §1 e) van het Licentiebesluit niet gespecificeerd dat deze informatie moet slaan op de gereguleerde periode waarop de raadpleging betrekking heeft. Los van welke gereguleerde periode er gevisieerd wordt (de huidige of diegene waarop de consultatie betrekking heeft), wordt de houder er op grond van dit artikel in ieder geval niet toe verplicht om zelf effectief te benchmarken; hij moet enkel *informatie* geven die een vergelijking van de tarieven van de gereguleerde activiteiten van Brussels Airport met de tarieven op de referentieluchthavens toelaat. Dat er, zoals IATA voorhoudt, een benchmark zou moeten gemaakt worden op basis van toekomstige (QQ4) tarieven kan in het kader van deze bepaling dus niet van de houder geëist worden.

494. Er kan echter aangenomen worden dat – aangezien het gaat over “gegevens, uittreksels uit het vijfjarenplan” – deze informatie wel degelijk betrekking moet hebben op de gereguleerde periode QQ4. BAC heeft de gereguleerde tarieven dan wel niet zelf

²²² “§ 1. De houder werkt om de vijf jaar een ontwikkelingsplan voor vijf jaren uit (ten minste drie maanden vóór het begin van een raadpleging met betrekking tot de herziening van de formule voor de tariefcontrole voor de gereguleerde activiteiten); dit ontwikkelingsplan zal jaarlijks gedurende de reguleringsperiode bijgewerkt worden. § 2. Dit plan omvat onder andere : 1° een analyse van de strategische omgeving van de onderneming, met inbegrip van de evolutie van de belangrijkste luchthavens van de buurlanden [...].”

vergeleken met de tarieven die tijdens QQ4 in de referentieluchthavens van toepassing zijn, toch is de Dienst Regulering van mening dat dit ook niet de bedoeling is. Het is immers niet mogelijk deze tarieven rechtstreeks te vergelijken, onder meer omdat bepaalde referentieluchthavens bijvoorbeeld een andere gereguleerde periode kennen en andere assumpties kunnen toevoegen (bv. extra taksen). BAC heeft wel een benchmark uitgevoerd op basis van de tarieven van 2021, waarin de specificiteiten van elke referentieluchthaven werden vermeld.²²³ De Dienst Regulering is van mening dat van daaruit vertrokken kan worden voor de vergelijking tussen de referentieluchthavens.

495. **De Dienst Regulering is in het licht van zijn marginale beoordelingsbevoegdheid van oordeel dat BAC voldoende informatie heeft gegeven in de zin van artikel 53, §1, e) van het Licentiebesluit om een vergelijking van de tarieven op Brussels Airport met de tarieven op de referentieluchthavens mogelijk te maken.**

496. Tot slot is de houder correct in zijn stelling dat zijn relatieve positie geen rechtstreekse invloed meer heeft op de tarieven, aangezien BAC zich sinds het begin van QQ3 in *dual till* bevindt. Dit wordt als volgt bevestigd in artikel 50, §2 van het Licentiebesluit: *“De rentabiliteit van de gereguleerde activiteiten na het invoeren van het mechanisme “ dual till ” zal gehandhaafd worden op een niveau dat toelaat een billijke winstmarge te waarborgen ter vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen.”*

497. **Het middel “Marktvergelijkingsstudie/Benchmark” is ontvankelijk maar ongegrond. Conform artikel 42, 3° van het Licentiebesluit stemt BAC het niveau van de tarieven af op de tariefpraktijken van de referentieluchthavens, en dit op basis van de resultaten van het uitgevoerde tarievenbenchmarkmodel.**

²²³ 1st General Meeting d.d. 17 januari 2022, Appendix Benchmarking, slide 10 en 24.

6. Herberekening door de Dienst Regulering

6.1. Aanpassing gegevens

Op basis van de beoordeling van de argumenten van de betrokken partijen onder Hoofdstuk 5.4 komt de Dienst Regulering tot de hierna volgende aanpassingen van de gegevens die door BAC gebruikt werden om het tariefsysteem en de tarifaire controleformule te definiëren.

6.1.1. Trafiekvoorspelling

Op basis van de gemaakte analyse werd de trafiekvoorspelling van BAC bijgesteld met 2% in 2024 en bijkomend met 3,5% in 2025²²⁴.

Deze aanpassing is terug te vinden in bijlage 2 van deze beslissing.

Meer passagiers leidt ook tot extra kosten. Zo zullen de kosten van de ‘security services’ en de ‘Pax services’ recht evenredig stijgen met het toegenomen aantal passagiers. Dit leidt tot volgende aanpassingen:

Tabel 15: *aanpassingen kosten ‘Security services’ en ‘Pax services’ in lijn met trafiekvoorspelling (cijfers in het rood zijn de gecorrigeerde kosten)*

[...]

Daarnaast zijn er ook een aantal CAPEX-projecten direct gerelateerd aan het aantal passagiers. Hiervoor zal de *regulatory asset base* recht evenredig aangepast worden met het aantal passagiers. Meer specifiek wordt de *regulated capital employed* aangepast op basis van de voorziene CAPEX en worden de voorziene afschrijving gecorrigeerd. Aangezien er gewerkt wordt met de gemiddelden van de *regulated capital employed*, dient de correctie ook gehalveerd worden. De verschillende projecten en hun bijhorende CAPEX/afschrijvingen worden hieronder weergegeven.

²²⁴ Uiteraard worden ook de volgende jaren bijgesteld op basis van deze correctie.

Tabel 16: CAPEX-projecten met directe link met aantal passagiers – overzicht CAPEX en afschrijvingen

	CAPEX*				
	2023	2024	2025	2026	2027
CAPEX-projecten gelinkt met passagiers	10,30	15,40	20,70	4,90	15,60
Pier B border & screening extension	5,70	9,90	10,20	-	-
Outbound baggage system: make-up positions	-	-	-	3,70	7,70
Pier A baggage handling system extension	0,60	2,10	7,10	-	-
Transfer Platform Extension	0,10	3,40	3,40	-	-
Outbound baggage system: early bag storage	-	-	-	1,20	5,00
New baggage storage	3,90	-	-	-	-
Reclaim carousels connector	-	-	-	-	2,90

* Afschrijvingen bedragen in deze periode (in totaal voor deze projecten) respectievelijk 0,10; 0,40; 1,30; 1,90 en 2,30.

Een recht evenredige aanpassing van deze projecten met de gestegen trafiekvoorspelling leidt tot volgende aanpassing van de *regulated capital employed* en de afschrijvingen:

Tabel 17: aanpassingen CAPEX en afschrijvingen, in lijn met trafiekvoorspelling

QQ4	2023	2024	2025	2026	2027
+ CAPEX (gem.)	-	0,15	0,72	0,86	1,29
- afschrijvingen (gem.)	-	0,00	0,04	0,09	0,16
= Correctie Cap. Empl.	-	0,15	0,68	0,77	1,13
Correctie afschrijvingen	-	0,01	0,08	0,18	0,31

De personeelskosten zullen niet recht evenredig stijgen, maar slechts in proportie tot het toegenomen aantal projecten/verhoging van de infrastructuur²²⁵. Dit leidt tot volgende aanpassing van de personeelskosten:

Tabel 18: aanpassingen totale personeelskosten in lijn met aangepaste trafiekvoorspelling (cijfers in het rood zijn de gecorrigeerde kosten)

[...]

Het resultaat van deze aanpassingen is terug te vinden in bijlage 2 van deze beslissing.

²²⁵ Waarbij het aandeel bepaald wordt op basis van het aandeel van de projecten uit **Tabel 16** in de totale CAPEX.

6.1.2. WACC

Op basis van de aangepaste parameters, zoals weergegeven in de analyse in Hoofdstuk 5.3.3.C, wordt de WACC voor de gereguleerde periode 2023-2028 als volgt berekend door de Dienst Regulering:

$$WACC = g \times (RFR + D) \times (1 - T) + (1 - g) \times (RFR + (ERP \times Equity Beta))$$

Where :

- **g** : **Gearing** is the ratio of Debt on Debt and Equity;
- **RFR** : risk free rate is (OLO 10 year in Belgium);
- **D** : Debt premium is;
- **T** : **Corporate tax rate** (currently 25%);
- **ERP** : Equity Risk Premium for Belgium as a country;
- **Equity beta** = Asset Beta + (Asset Beta *G/(1-G) *(1-T))

met volgende invulling van de WACC parameters, na aanpassing door de Dienst Regulering:

Parameters	Waarden
Real Risk Free Rate (RFR)	-1,03%
Asset beta	0,77
Leverage ratio	1,22
Equity beta	1,48
Equity Risk Premium (ERP)	5,64%
Post-tax cost of equity	7,30%
Debt Risk Premium	2,45%
Cost of Debt	1,42%
Cost of Debt net of tax shield	1,07%
<i>Gearing</i>	55%
Tax rate	25%
Real Post-tax WACC	3,87%

6.1.3. Proefdraaiplaats (*Engine run up location*)

Zoals aangegeven in de analyse onder Hoofdstuk 5.3.3.F, mag het project niet opgenomen worden in de gereguleerde activabasis voor de berekening van de tarieven voor de gereguleerde periode van 1 april 2023 t.e.m. 31 maart 2028.

Het bedrag van mio €8,9 dat BAC hiervoor had voorzien in diens activabasis zal hier van afgetrokken worden. Meer specifiek wordt de *regulated capital employed* aangepast op basis van de voorziene CAPEX van 0,4 in 2023 en 8,6 in 2024 en wordt de voorziene afschrijving van 0,1 in 2024 en 0,2 in 2025 tot 2027 gecorrigeerd. Aangezien er gewerkt wordt met de gemiddelden van de *regulated capital employed*, dient ook hier de correctie gehalveerd te worden. Uiteraard dienen ook de afschrijvingen zelf gecorrigeerd te worden.

Tabel 19: aanpassingen CAPEX en afschrijvingen zonder engine run up

QQ4	2023	2024	2025	2026	2027
Correctie CAPEX engine run (gem.)	-0,2	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5
Correctie afschrijvingen engine run (gem.)	-	0,1	0,2	0,3	0,4
= Correctie Cap. Empl. engine run up	-0,2	-4,5	-4,3	-4,3	-4,2
Correctie afschrijvingen engine run up	-	-0,10	-0,30	-0,50	-0,70

Deze aanpassing is terug te vinden in bijlage 2 van deze beslissing.

6.1.5. Correctie tariefformule omwille van verwachte a-typische inflatie in QQ4 en impact op (OPEX-) kosten

Zoals aangegeven in de analyse onder hoofdstuk 5.3.3. E. dient de verwachte a-typische inflatie binnen QQ4 ook mee opgenomen te worden in de berekening van de correctie.

Voor de (*rebase*) correctie heeft de Dienst Regulering dezelfde berekeningswijze gebruikt als BAC²²⁶, waarbij de ROCE gelijk gebracht dient te worden aan de WACC. Om een zo correct mogelijk beeld van de huidige situatie te krijgen heeft de Dienst Regulering de cijfers van BAC aangepast aan de laatste situatie. De CPI van september 2022 bedraagt daarbij 11,27%. De CPI voor 2022 wordt – door het Federaal Planbureau d.d. november 2022 – ingeschat op 9,6% (vs.

²²⁶ Excel-model “QQ4_Regulated model for new tariffs”, tabblad ‘Rebase correction’.

7,3% in de *final proposal* van BAC, waardoor ook hier een bijstelling vereist was²²⁷). De verwachte CPI voor 2023 bedraagt volgens het Planbureau 5,3% en de gemiddelde inflatie voor de volledige QQ4-periode wordt ingeschat op 2,80%.

Om correct rekening te houden met de (verwachte) inflatie over de hele periode, zou de (verwachte) CPI van september telkens bijgesteld moeten worden met de (verwachte) inflatie van het volgende jaar. Hiervoor zou echter een aanpassing van de formule voor tariefcontrole nodig zijn. Daarom opteert de Dienst Regulering ervoor om eerst effectief de correctie toe te passen t.o.v. 2023, wat een correct beeld voor 2023 geeft, en de bijkomende correctie vervolgens toe te passen via een extra compensatie via de x-factor, wat een benadering van de (verwachte) realiteit in 2024-2027 weergeeft. Dit leidt tot volgende resultaten:

Tabel 20: Correctie rebase en x-factor n.a.v. a-typische inflatie

Aanpassing formule	
Rebase-correctie	-5,35%
Correctie x-factor*	-0,68%

* Via oplossing formule: 'allowable revenues 2023' (= 'opbrengsten' 2023) + 'allowable revenues 2024' x (1+CPI_{sept 2023}) x (1+x-factor) + ... + 'allowable revenues 2027' x (1+CPI_{sept 2023}) x [...] x (1+ CPI_{sept 2026}) x (1+x-factor)⁴ = 'allowable revenues 2023' (= 'kosten' 2023) + 'allowable revenues 2024 x CPI₂₀₂₄ + ... + 'allowable revenues 2027' x (1+CPI₂₀₂₄) x [...] x (1+CPI₂₀₂₇)²²⁸, waarbij de kosten en opbrengsten in 2023 in overeenstemming zijn met elkaar door de toegepaste rebase → x=-0,6766%

Het resultaat van deze aanpassing is terug te vinden in bijlage 3 van deze beslissing.

6.2. Aanpassing van het tariefsysteem en de formule voor tariefcontrole

Gelet op de aanpassing van bepaalde elementen onder het voorgaande hoofdstuk 6.1. dient de Dienst Regulering het tariefsysteem en de formule voor tarifaire controle, zoals voorgesteld door BAC, aan te passen.

Enerzijds werden enkele elementen in het tariefsysteem aangepast: aanpassing tarieven omwille van aangepaste trafiekvoorspelling en aanpassing CPI, evenals uitsluiting kosten en activa verbonden aan de proefdraaiplaats. Anderzijds is het noodzakelijk dat de billijke vergoeding voor

²²⁷ De Dienst Regulering heeft de OPEX-kosten, maar ook de *asset base* van BAC bijgesteld op basis van deze laatste evolutie met (1+9,50%)/(1+7,30%).

²²⁸ Berekend op basis van de huidige inflatievoorspellingen, met de CPI van september 2023 3,9%, en verdere dalingen van de inflatie in 2024 tot 2,5% tot 2% in 2025-2027 en 2,8% gemiddeld over QQ4.

geïnvesteerde kapitalen voor de komende gereguleerde periode 2023-2028 op het niveau van de WACC dient te vertrekken. Dit betekent dus op 3,87%, in plaats van op 4,90%.

Om dit te realiseren werden de eenheidstarieven aangepast met een *rebase* van 2,2%.²²⁹

Ook de formule voor de tariefcontrole werd aangepast op $CPI_{\text{september}} - 1,2\%$.²³⁰

7. Beslissing

Gelet op de vijfjarige tariefconsultatie voor de gereguleerde periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2028, die van start ging op 17 januari 2022 en geëindigd is op 11 mei 2022;

Gelet op de publicatie door de exploitant van de definitieve formule voor de tariefcontrole en het tariefsysteem op 13 mei 2022;

Gelet op de twee verzoekschriften tot weigering die bij de Dienst Regulering werden ingediend tegen dit tariefvoorstel;

Overwegende de analyse naar ontvankelijkheid van de ingediende verzoekschriften;

Gelet op de door de Dienst Regulering gemaakte analyse over de middelen in deze verzoekschriften;

Overwegende dat de middelen van IATA en Ryanair met betrekking tot de door BAC voorgestelde trafiekvoorspelling gegrond zijn omdat deze trafiekvoorspelling artikel 43 van het Licentiebesluit schendt;

Overwegende dat de middelen van IATA en Ryanair met betrekking tot de door BAC voorgestelde WACC gedeeltelijk gegrond zijn omdat deze WACC strijdig is met artikel 42, 2° van het Licentiebesluit en artikel 50, §2 van het Licentiebesluit;

Overwegende dat het middel van IATA over de door BAC voorgestelde OPEX deels gegrond is omdat artikel 43 van het Licentiebesluit geschonden wordt;

Overwegende dat het middel van Ryanair met betrekking tot de proefdraaiplaats gegrond is wegens schending van artikel 48, §1 van het Licentiebesluit *juncto* de artikelen 1, 13° en 1, 24° van het Licentiebesluit, alsook van artikel 42, 1° van het Licentiebesluit;

²²⁹ 7,56% *rebase* op de eenheidstarieven 2022 en -5,35% *rebase* ter correctie a-typische inflatie tussen 2022-2023.

²³⁰ -0,55% op eenheidstarieven 2022 en -0,68% ter correctie a-typische inflatie tussen 2022-2027.

Gelet op artikel 55, § 4 van het Licentiebesluit dat het volgende stelt:

“Wanneer de economisch regulerende overheid een meningsverschil vaststelt, kan zij hetzij :

- a) een nieuwe raadplegingsperiode eisen met het oog op het bekomen van het akkoord van de gebruikers over de formule voor de tariefcontrole en het tariefsysteem, in voorkomend geval na wijzigingen;*
- b) aanpassingen aan de formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem eisen onder naleving van de principes opgenomen in het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van BIAC in een NV van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en in dit besluit, meer bepaald in afdeling II van dit hoofdstuk;*
- c) aan de houder een formule voor de tariefcontrole en een tariefsysteem opleggen onder naleving van de principes opgenomen in het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van BIAC in een NV van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties en in dit besluit, en meer bepaald in afdeling II van dit hoofdstuk.*
- d) het resultaat van het verloop van de raadpleging bevestigen. ...”*

Gelet op artikel 35, § 2 van het Omzettingsbesluit dat stelt dat:

“(…) de economisch regulerende overheid [kan] aanpassingen of wijzigingen van het tariefsysteem eisen, indien de economisch regulerende overheid vaststelt dat het tariefsysteem :

(…)

5° een inbreuk uitmaakt op de bepalingen van dit besluit of van de exploitatielicentie.”

Gelet op de hieruit volgende aanpassingen van de Dienst Regulering onder hoofdstuk 6 van deze beslissing;

Overwegende dat de Dienst Regulering geen elementen heeft vastgesteld die zouden toelaten om een nieuwe raadplegingsperiode te eisen, zoals bedoeld in artikel 55, §4, a) van het Licentiebesluit;

Overwegende dat de Dienst Regulering inbreuken op de vigerende reglementering heeft vastgesteld die niet toelaten het resultaat van het verloop van de raadplegingen te bevestigen, zoals bedoeld in artikel 55, §4, d) van het Licentiebesluit;

Overwegende dat de Dienst Regulering geen bemerkingen heeft bij het door BAC voorgestelde principe van “CPI +/- X” als formule voor tariefcontrole en bij de herbalancerings die BAC wil doorvoeren bij zijn tariefsysteem, ziet de Dienst Regulering geen grond om zelf een totaal andere

formule voor tariefcontrole en een tariefsysteem op te leggen, zoals bedoeld in artikel 55, §4, c) van het Licentiebesluit;

Beslist de Dienst Regulering:

- 1. De verzoekschriften van de twee partijen zijn ontvankelijk;**
- 2. Op basis van de hierboven gevoerde analyse zijn de middelen uit deze verzoekschriften deels ontvankelijk en deels gegrond;**
- 3. Op grond van artikel 55, §4, b) van het Licentiebesluit beslist de Dienst Regulering dat het tariefsysteem en de formule voor tariefcontrole, zoals voorgesteld door Brussels Airport Company en zoals weergegeven onder hoofdstuk 5.2. van deze beslissing, op grond van de herberekeningen onder hoofdstuk 6 van deze beslissing moeten aangepast worden als volgt:**

A. Het door Brussels Airport Company meegedeelde tariefsysteem, te weten:

- de vergoeding voor landen en opstijgen zoals bepaald in artikel 1 van het meegedeelde tariefsysteem en weergegeven onder punt 5.2 van deze beslissing
- de vergoeding voor het stationeren van vliegtuigen zoals bepaald in artikel 3 van het meegedeelde tariefsysteem en weergegeven onder punt 5.2 van deze beslissing
- de passagiersvergoeding zoals bepaald in artikel 4 van het meegedeelde tariefsysteem en weergegeven onder punt 5.2 van deze beslissing
- de veiligheidsvergoeding zoals bepaald in artikel 5 van het meegedeelde tariefsysteem en weergegeven onder punt 5.2 van deze beslissing

worden aangepast met een *rebase* van 2,2%.

- B. De vergoedingen in het tariefsysteem worden, na aanpassing zoals hierboven vermeld onder A, jaarlijks aangepast met de formule voor tariefcontrole CPI - 1,2% waarbij de CPI het in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte indexcijfer van de consumptieprijzen is van de maand september voorafgaand aan het jaar wanneer de vergoedingen worden aangepast. De eerste referentiewaarde is de CPI van september 2023. De aangepaste bedragen zullen gecommuniceerd worden aan de gebruikers voor het einde van elk kalenderjaar en zullen toegepast worden vanaf 1 april van het volgende jaar.**

- C. De eenheidstarieven van 2023 zijn, na aanpassing zoals hierboven vermeld onder A en B, de volgende:

Tarieven in euro		2023*
Pax charges	od	25,15
(incl. bussing)	transfer	13,29
	transit	-
Parking charges	pax	0,91
	cargo	0,26
Security charges	od	8,53
	transfer	8,53
	transit	8,53
LTO charges	pax	3,51
	cargo	2,12
	Emission (N)	4,17

* Incl. toepassing van CPI van september 2022

8. Beroepsmogelijkheid

Overeenkomstig artikel 2 van de wet van 9 juli 2004 houdende diverse bepalingen hebben de betrokken partijen de mogelijkheid om tegen deze beslissing beroep in te stellen voor het Marktenhof. 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 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport (B.I.A.C.) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties, of wanneer het Marktenhof 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 9 december 2022,

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

Serge DRUGMAND

Directeur

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: CAPEX – VERIFICATIE INFORMATIEVERPLICHTING ARTIKEL 53, §1, G) LICENTIEBESLUIT

Project BAC	Informatieverplichting artikel 53, §1, g) Licentiebesluit voldaan? (informatie verstrekt over het effect op de capaciteit van de luchthaven?)	Hoe?
Access Roads to terminal	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (toegangsweg)	Niet van toepassing
Access to the future	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 4° LicentieKB (beveiliging)	Niet van toepassing
Airport Operations Plan	Niet van toepassing: verplichting art. 5, 2° LicentieKB (kwaliteit)	Niet van toepassing
Bag landside injection point	Niet van toepassing: verplichting art. 5, 2° LicentieKB (kwaliteit)	Niet van toepassing
Bag technology pilots	Niet van toepassing: verplichting art. 5, 2° LicentieKB (kwaliteit)	Niet van toepassing
Central energy building	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Drones Detection	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 4° LicentieKB (beveiliging)	Niet van toepassing
Drop-off	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (toegangsweg)	Niet van toepassing
ERP Program	Niet van toepassing: verplichting art. 5, 2° LicentieKB (kwaliteit)	Niet van toepassing
Exit on RWY 01 between E5 and E6	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 33 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 47 2nd General Meeting 07/03/2022
Fire & emergency service vehicles	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 4° LicentieKB (brandveiligheid)	Niet van toepassing

Project BAC	Informatieverplichting artikel 53, §1, g) Licentiebesluit voldaan? (informatie verstrekt over het effect op de capaciteit van de luchthaven?)	Hoe?
Fire safety & stability of structure of the Old Terminal	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 4° LicentieKB (brandveiligheid)	Niet van toepassing
Fire Safety Management Plan (Remediation ASM)	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 4° LicentieKB (brandveiligheid)	Niet van toepassing
Floodlighting - auxiliary power	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 4° LicentieKB (beveiliging)	Niet van toepassing
Fuel and oil fuel farming	Niet van toepassing: gecentraliseerde infrastructuur art. 9, §1 GrondafhandelingsKB	Niet van toepassing
Fuel and oil fuel maintenance	Niet van toepassing: gecentraliseerde infrastructuur art. 9, §1 GrondafhandelingsKB	Niet van toepassing
Gates of the future	Niet van toepassing: verplichting art. 5, 2° LicentieKB (kwaliteit)	Niet van toepassing
Increase capacity flow PA to NT	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 54 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 74-76 2nd General Meeting 07/03/2022
Integrated OOG solution PA-NT	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 53 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 74-76 2nd General Meeting 07/03/2022
Integrated OOG solution NT-NT	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 52 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 74-76 2nd General Meeting 07/03/2022

Project BAC	Informatieverplichting artikel 53, §1, g) Licentiebesluit voldaan? (informatie verstrekt over het effect op de capaciteit van de luchthaven?)	Hoe?
Intermodal Hub	Verplichting art. 4, 5° LicentieKB (toegangsweg) + capaciteitsuitbreiding	Slide 85 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 59-64 2nd General Meeting 07/03/2022
Investments Infra Terminal	Niet van toepassing: verplichting art. 4,5°LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Investments Technics Terminal	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Migration Hold baggage screening to STD3	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 4° LicentieKB (beveiliging)	Niet van toepassing
Mitigating measures ground noise	Niet van toepassing: milieuverplichting art. 31 LicentieKB	Niet van toepassing
Net Zero Carbon Landside	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud en modernisatie)	Niet van toepassing
Networkcabling upgrade Pier A	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
New baggage storage	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 51 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 77 2nd General Meeting 07/03/2022
New engine run up location	Niet van toepassing: niet- gereguleerde infrastructuur	Niet van toepassing
New wide body stand Apron 9	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 36 Capex Technical Session 01/02/2022

Project BAC	Informatieverplichting artikel 53, §1, g) Licentiebesluit voldaan? (informatie verstrekt over het effect op de capaciteit van de luchthaven?)	Hoe?
Optimization of Whiskey platform	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 27 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 39 2nd General Meeting 07/03/2022
Outbound baggage system: early bag storage	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 55 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 74-76 2nd General Meeting 07/03/2022
Outbound baggage system: make-up positions	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 56 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 74-76 2nd General Meeting 07/03/2022
Outdoor lighting renovation	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Pier A Baggage handling system extension	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 47 Capex Technical Session 01/02/2022
Pier B - Replacement Boarding Bridges	Niet van toepassing: verplichting art. 5, 2° LicentieKB (kwaliteit)	Niet van toepassing
Pier B border & screening extension	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 64 Capex Technical Session 01/02/2022
PLC's Boarding Bridges Pier A	Ja: informatie over capaciteitshandhaving	Slide 32 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 45 2nd General Meeting 07/03/2022
Presorter replacement	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing

Project BAC	Informatieverplichting artikel 53, §1, g) Licentiebesluit voldaan? (informatie verstrekt over het effect op de capaciteit van de luchthaven?)	Hoe?
Reclaim Carousels Connector	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 57 Capex Technical Session 01/02/2022
Recurring Aircraft Services	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 1° LicentieKB	Niet van toepassing
Recurring Connectivity services	Niet van toepassing: verplichting art. 7, 1° LicentieKB (bedrijfscontinuïteit verzekeren)	Niet van toepassing
Recurring Passenger Services	Niet van toepassing: verplichting art. 5, 2° LicentieKB (kwaliteit)	Niet van toepassing
Recurring Architecture and processes	Niet van toepassing: verplichting art. 7, 1° LicentieKB (bedrijfscontinuïteit verzekeren)	Niet van toepassing
Recurring Data and Analytics	Niet van toepassing: verplichting art. 7, 1° LicentieKB (bedrijfscontinuïteit verzekeren)	Niet van toepassing
Recurring Digital workplace & service desk services	Niet van toepassing: verplichting art. 7, 1° LicentieKB (bedrijfscontinuïteit verzekeren)	Niet van toepassing
Recurring ICT infrastructure services	Niet van toepassing: verplichting art. 7, 1° LicentieKB (bedrijfscontinuïteit verzekeren)	Niet van toepassing
Recurring ICT Security services	Niet van toepassing: verplichting art. 7, 1° LicentieKB (bedrijfscontinuïteit verzekeren)	Niet van toepassing

Project BAC	Informatieverplichting artikel 53, §1, g) Licentiebesluit voldaan? (informatie verstrekt over het effect op de capaciteit van de luchthaven?)	Hoe?
Recurring investment Infra upgrades	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Remote controlled boarding bridges	Niet van toepassing: verplichting art. 5, 2° LicentieKB (kwaliteit)	Niet van toepassing
Renovation of touch down zones (TDZ RWY 01/19)	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Renovation of touch down zones (TDZ RWY 07R/25L)	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Renovation TWY C2/C3/F2/V/W1	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Renovation TWY F4 & W3	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Renovation TWY INN 2 & OUT 1/2	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Renovation TWY INN 3/4/5/6	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Renovation TWY INN 6/7 & OUT 6/7	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Renovation TWY OUT3, INN3, J + int. B7-OUT3-INN3-J-OUT2-INN2-B8	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Renovation TWY R3,J + int. R3-J	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Replacement baggage related materials	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Replacement fire detection & control system (A/B/NT)	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 4° LicentieKB (brandveiligheid)	Niet van toepassing

Project BAC	Informatieverplichting artikel 53, §1, g) Licentiebesluit voldaan? (informatie verstrekt over het effect op de capaciteit van de luchthaven?)	Hoe?
Replacement of concrete slabs and overlay in asphalt	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Replacement of HVAC ventilation units	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Replacement sorter A and B	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing
Smart Screening Lanes	Ja: informatie over capaciteitsuitbreiding	Slide 67 Capex Technical Session 01/02/2022 + slide 98-99 2nd General Meeting 07/03/2022
Speedgates Cargo	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 4° LicentieKB (beveiliging)	Niet van toepassing
Storage winter vehicles	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 1° (landen & opstijgen verzekeren)	Niet van toepassing
Stormwater Airside	Niet van toepassing: milieuverplichting art. 33 §§2-3 LicentieKB	Niet van toepassing
Technical Expertise Asset Management project (TEAM)	Niet van toepassing: verplichting art. 7, 1° LicentieKB (bedrijfscontinuïteit verzekeren)	Niet van toepassing
Tier III Datacenter implementation	Niet van toepassing: verplichting art. 7, 1° LicentieKB (bedrijfscontinuïteit verzekeren)	Niet van toepassing
Transfer Platform Extension	Ja: informatie over capaciteitshandhaving	Slide 65 Capex Technical Session 01/02/2022
Upgrade baggage IT installation	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing

Project BAC	Informatieverplichting artikel 53, §1, g) Licentiebesluit voldaan? (informatie verstrekt over het effect op de capaciteit van de luchthaven?)	Hoe?
Upgrade inbound belt	Niet van toepassing: verplichting art. 4, 5° LicentieKB (onderhoud)	Niet van toepassing

BIJLAGE 2: AANPASSINGEN DIENST REGULERING (FINANCIËLE) PARAMETERS

Deze bijlage bevat een overzicht van de aanpassingen aan de verschillende (financiële) parameters van BAC. Daarbij wordt telkens eerst het overzicht gegeven van de cijfers van BAC, zoals voorgesteld tijdens de *final proposal*, alvorens de aanpassingen van de Dienst Regulering weer te geven.

Trafiেকcijfers:

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de (aanpassing van de) trafiekvoorspelling. De eerste tabel bevat de trafiekvoorspelling zoals finaal door BAC voorgesteld. De tweede tabel bevat de aanpassingen van de Dienst Regulering.

Tabel 21: Trafiekvoorspelling uit final proposal BAC

	2023	2024	2025	2026	2027
Passengers (in thousands)					
Departing passengers					
Originating tax passengers	9.434	10.138	10.518	10.756	11.004
Transfer tax passengers	1.925	2.208	2.387	2.529	2.632
Transit tax passengers	45	51	56	55	55
Tax passengers	11.404	12.397	12.962	13.340	13.691
Exempt passengers	128	136	140	144	147
Total departing passengers	11.532	12.533	13.102	13.484	13.837
Total arriving passengers	11.509	12.509	13.079	13.466	13.820
- transit elimination	-45	-51	-56	-55	-55
Total passengers	22.996	24.991	26.125	26.895	27.602

Tabel 22: Trafiekvoorspelling na aanpassingen Dienst Regulering (cijfers in het rood zijn aangepaste kosten)

	2023	2024	2025	2026	2027
Passengers (in thousands)					
Departing passengers					
Originating tax passengers	9.434	10.341	11.104	11.355	11.617
Transfer tax passengers	1.925	2.252	2.520	2.670	2.778
Transit tax passengers	45	52	59	58	58
Tax passengers	11.404	12.645	13.684	14.083	14.453
Exempt passengers	128	139	148	152	155
Total departing passengers	11.532	12.784	13.832	14.235	14.608
Total arriving passengers	11.509	12.759	13.808	14.216	14.590
- transit elimination	-45	-52	-59	-58	-58
Total passengers	22.996	25.491	27.580	28.393	29.140

Operationele kosten

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de (aanpassing van de) operationele kosten. De eerste tabel zijn de OPEX kosten zoals finaal door BAC voorgesteld. De tweede tabel bevat de aanpassingen van de Dienst Regulering.

Tabel 23: Operationele kosten (OPEX) uit final proposal BAC

<i>In m€, 2022 terms</i>	2023	2024	2025	2026	2027
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total OPEX	227,6	246,1	261,5	269,0	275,7
Corrected for expected Subsidies	227,1	245,6	260,9	268,5	275,2

Tabel 24: Operationele kosten (OPEX) na aanpassingen Dienst Regulering (cijfers in het rood zijn aangepaste kosten)

In m€, 2022 terms	2023	2024	2025	2026	2027
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total OPEX	227,6	247,3	265,0	272,7	279,5
Corrected for expected Subsidies	227,1	246,8	264,4	272,2	279,0
Corrected for adapted CPI 2022*	232,0	252,1	270,1	278,0	284,9

* estimated d.d. 6 december 2022 at 9,6% in stead of 7,3% at the time of final proposal BAC

Gereguleerde opbrengsten – allowable revenues

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de (aanpassing van de) *allowable revenues*. De eerste tabel bevat de *allowable revenues* zoals finaal door BAC voorgesteld. De tweede tabel bevat de aanpassingen van de Dienst Regulering.

Tabel 25: Allowable revenue definition final proposal BAC

QQ4	2023	2024	2025	2026	2027
Target ROCE	4,90%	4,90%	4,90%	4,90%	4,90%
Capital employed (EOY)	1.467,5	1.514,5	1.555,2	1.571,5	1.578,3
EBIT post tax	71,9	74,2	76,2	77,0	77,3
Tax	- 24,0	- 24,7	- 25,4	- 25,7	- 25,8
Tax%	25%	25%	25%	25%	25%
EBIT	95,9	98,9	101,6	102,7	103,1
Depreciation (based on asset register and new capex)	- 84,3	- 86,5	- 95,0	- 95,1	- 98,3
Opex	- 227,2	- 245,6	- 260,9	- 268,5	- 275,2
Incentives	- 22,2	- 29,8	- 31,9	- 30,5	- 20,0
Allowable revenue (aeronautical revenue regulated)	429,59	460,8	489,3	496,7	496,6
Corrected allowable revenues	421,9				496,6
Calculated revenues (without rebase)	391,2				

Tabel 26: Allowable revenues na aanpassingen Dienst Regulering

QQ4	2023	2024	2025	2026	2027
Target ROCE	3,87%	3,87%	3,87%	3,87%	3,87%
Capital employed (Average of Year)	1.498,8	1.542,6	1.584,8	1.601,6	1.609,0
EBIT post tax	58,0	59,7	61,3	62,0	62,3
Tax	- 19,3	- 19,9	- 20,4	- 20,7	- 20,8
Tax%	25%	25%	25%	25%	25%
EBIT	77,3	79,6	81,8	82,6	83,0
Depreciation (based on asset register and new capex)	- 86,1	- 88,2	- 96,8	- 96,8	- 100,0
Opex	- 232,1	- 252,1	- 270,2	- 278,0	- 284,9
Incentives	- 22,2	- 29,8	- 31,9	- 30,5	- 20,0
Allowable revenue (aeronautical revenue regulated)	417,73	449,8	480,6	488,0	488,0

Corrected allowable revenues	412,4
------------------------------	-------

Calculated revenues (without rebase)	391,2
--------------------------------------	-------

BIJLAGE 3: EENHEIDSTARIEVEN QQ4

De eerste tabel geeft een overzicht van de eenheidstarieven voor QQ4, uitgedrukt in reële termen 2022, op basis van QQ4 tariefstructuur, zoals finaal voorgesteld door BAC:

€		RY 2023	RY 2024	RY 2025	RY 2026	RY 2027	Rebalancing YOY QQ4
Pax charges	od	23.66	22.81	21.96	21.10	20.25	€ -0.90
<i>(incl. bussing)</i>	transfer	12.50	12.07	11.65	11.23	10.80	€ -0.45
	transit						
Parking charges	pax	0.86	0.86	0.86	0.86	0.86	
	cargo	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	
Security charges	od	8.01	8.03	8.05	8.07	8.09	
	transfer	8.01	8.03	8.05	8.07	8.09	
	transit	8.01	8.03	8.05	8.07	8.09	
LTO charges	pax	3.28	3.80	4.33	4.85	5.38	€ 0.52
	cargo	1.99	1.99	2.00	2.00	2.01	
	Emission (N)	3.92	3.93	3.94	3.95	3.96	

De tweede tabel geeft een overzicht van de eenheidstarieven voor QQ4, uitgedrukt in reële termen 2022, op basis van QQ4 tariefstructuur, zoals aangepast door de Dienst Regulering:

€		RY 2022	RY 2023	RY 2024	RY 2025	RY 2026	RY 2027	Rebalancing YOY QQ4
Pax charges	od	22,99	22,60	21,42	20,25	19,10	17,97	€ -0,90
<i>(incl. bussing)</i>	transfer	12,12	11,94	11,34	10,75	10,17	9,59	€ -0,45
	transit	0,63						
Parking charges	pax	0,80	0,82	0,81	0,80	0,79	0,78	
	cargo	0,23	0,23	0,23	0,22	0,22	0,22	
Security charges	od	7,50	7,67	7,57	7,48	7,39	7,30	
	transfer	7,50	7,67	7,57	7,48	7,39	7,30	
	transit	7,50	7,67	7,57	7,48	7,39	7,30	
LTO charges	pax	3,50	3,16	3,64	4,11	4,57	5,03	€ 0,52
	cargo	2,79	1,90	1,88	1,86	1,83	1,81	
	Emission (N)		3,75	3,71	3,66	3,61	3,57	