

UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2023/1336 VAN DE COMMISSIE**van 16 juni 2023****betreffende door België en Luxemburg te nemen corrigerende maatregelen met betrekking tot bepaalde prestatiedoelstellingen voor de derde referentieperiode overeenkomstig Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2023) 3852)***(Slechts de teksten in de Nederlandse en de Franse taal zijn authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim ⁽¹⁾ (de kaderverordening), en met name artikel 11, lid 3, punt c), derde alinea,Gezien Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 van de Commissie van 11 februari 2019 tot vaststelling van een prestatie- en heffingsregeling in het gemeenschappelijk Europees luchtruim en tot intrekking van Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 390/2013 en (EU) nr. 391/2013 ⁽²⁾, en met name artikel 15, lid 5,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

- (1) Krachtens artikel 10 van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 moeten de lidstaten, op nationaal niveau of op het niveau van functionele luchtruimblokken (FAB's), bindende prestatiedoelstellingen vaststellen voor elke referentieperiode van de prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties. Die prestatiedoelstellingen moeten verenigbaar zijn met de Uniewijde prestatiedoelstellingen die door de Commissie zijn vastgesteld voor de betreffende referentieperiode.
- (2) Als reactie op de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten zijn bij Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1627 van de Commissie ⁽³⁾ uitzonderlijke afwijkingsmaatregelen van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 vastgesteld voor de derde referentieperiode. Op basis daarvan zijn bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/891 van de Commissie ⁽⁴⁾ herziene EU-wijde prestatiedoelstellingen voor de derde referentieperiode ("RP3") vastgesteld.
- (3) België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland hebben gezamenlijk op het niveau van het functionele luchtruimblok Europe Central (Fabec) een ontwerp prestatieplan voor RP3 ("het ontwerp prestatieplan") vastgesteld, dat in oktober 2021 bij de Commissie is ingediend. Na een beoordeling heeft de Commissie in Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/728 ⁽⁵⁾ geconcludeerd dat de in dat ontwerp prestatieplan opgenomen prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie voor de Belgisch-Luxemburgse en-routeheffingszone ("Belgisch-Luxemburgse heffingszone")

⁽¹⁾ PB L 96 van 31.3.2004, blz. 1.⁽²⁾ PB L 56 van 25.2.2019, blz. 1.⁽³⁾ Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1627 van de Commissie van 3 november 2020 inzake uitzonderlijke maatregelen voor de derde referentieperiode (2020-2024) van de prestatie- en heffingsregeling voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim ten gevolge van de COVID-19-pandemie (PB L 366 van 4.11.2020, blz. 7).⁽⁴⁾ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/891 van de Commissie van 2 juni 2021 tot vaststelling van herziene EU-wijde prestatiedoelstellingen voor het netwerk voor luchtverkeersbeheer voor de derde referentieperiode (2020-2024) en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/903 (PB L 195 van 3.6.2021, blz. 3).⁽⁵⁾ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/728 van de Commissie van 13 april 2022 inzake de onverenigbaarheid van bepaalde prestatiedoelstellingen in de krachtens Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad door België, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Cyprus, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Roemenië en Zweden ingediende ontwerpen van nationale plannen of plannen voor functionele luchtruimblokken met de Uniewijde prestatiedoelstellingen voor de derde referentieperiode, en inzake de vaststelling van aanbevelingen voor de herziening van die doelstellingen (PB L 135 van 12.5.2022, blz. 4).

onverenigbaar waren met de Uniewijde prestatiedoelstellingen en heeft zij aanbevelingen gedaan voor de herziening van die lokale prestatiedoelstellingen. Zwitserland is ook lid van Fabec en nam deel aan de opstelling van het Fabec-ontwerpprestatieplan. Als derde land dat onderworpen is aan de prestatie- en heffingsregeling overeenkomstig de luchtvervoerovereenkomst tussen de EU en Zwitserland, is Zwitserland bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/780 van de Commissie ⁽⁶⁾ van 13 april 2022 afzonderlijk in kennis gesteld van het feit dat de lokale prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie van België en Luxemburg in het ontwerpprestatieplan van Fabec onverenigbaar waren met de Uniewijde prestatiedoelstellingen.

- (4) Op 13 juli 2022 hebben België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland een herzien Fabec-prestatieplan ("het herziene ontwerpprestatieplan") voor RP3 ingediend bij de Commissie.
- (5) Op 24 oktober 2022 heeft de Commissie bij Besluit (EU) 2022/2255 ⁽⁷⁾ het in artikel 15, lid 3, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 bedoelde gedetailleerde onderzoek ("het gedetailleerde onderzoek") geopend met betrekking tot de herziene prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie die in het herziene ontwerpprestatieplan zijn voorgesteld voor de Belgisch-Luxemburgse heffingszone.
- (6) Frankrijk, Duitsland en Nederland hebben de Commissie op respectievelijk 28 oktober 2022, 3 november 2022 en 4 november 2022 meegedeeld dat zij zich hebben teruggetrokken uit het herziene ontwerpprestatieplan dat gezamenlijk op Fabec-niveau is opgesteld. Tegelijkertijd hebben die lidstaten bij de Commissie afzonderlijke herziene ontwerpen van nationale prestatieplannen voor RP3 ingediend.
- (7) Na een nieuwe beoordeling heeft de Commissie vastgesteld dat de respectieve herziene nationale prestatiedoelstellingen verenigbaar waren met de Uniewijde prestatiedoelstellingen en heeft zij Frankrijk, Duitsland en Nederland daarvan in kennis gesteld bij respectievelijk Besluiten (EU) 2023/176 ⁽⁸⁾, (EU) 2023/177 ⁽⁹⁾ en (EU) 2023/179 ⁽¹⁰⁾ van de Commissie. Zwitserland heeft de Commissie ervan in kennis gesteld dat het zich heeft teruggetrokken uit het herziene ontwerpprestatieplan en heeft op 4 november 2022 een herzien ontwerp van nationaal prestatieplan ingediend. De Commissie heeft vastgesteld dat de prestatiedoelstellingen in het herziene ontwerp van nationaal prestatieplan van Zwitserland verenigbaar zijn met de Uniewijde prestatiedoelstellingen en heeft Zwitserland daarvan in kennis gesteld bij Besluit (EU) 2022/178 van de Commissie van 14 december 2022.
- (8) België en Luxemburg hebben geen afzonderlijke nationale prestatieplannen aangemeld. Als gevolg daarvan blijft het herziene ontwerpprestatieplan dat eerder op FAB-niveau is vastgesteld, en dat het voorwerp vormt van het gedetailleerde onderzoek dat de Commissie bij Besluit (EU) 2022/2255 heeft ingesteld, de basis voor de beoordeling van de prestatiedoelstellingen van België en Luxemburg.

⁽⁶⁾ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/780 van de Commissie van 13 april 2022 inzake de onverenigbaarheid van bepaalde prestatiedoelstellingen in het overeenkomstig Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad door Zwitserland ingediende ontwerpprestatieplan voor functionele luchtruimblokken met de EU-wijde prestatiedoelstellingen voor de derde referentieperiode, en met aanbevelingen voor de herziening van deze doelstellingen (PB L 139 van 18.5.2022, blz. 218).

⁽⁷⁾ Besluit (EU) 2022/2255 van de Commissie van 24 oktober 2022 betreffende de aanvang van het gedetailleerde onderzoek van bepaalde prestatiedoelstellingen in het herziene ontwerpprestatieplan voor de derde referentieperiode dat op het niveau van de functionele luchtruimblokken door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland is ingediend overeenkomstig Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 297 van 17.11.2022, blz. 71).

⁽⁸⁾ Besluit (EU) 2023/176 van de Commissie van 14 december 2022 betreffende de verenigbaarheid van de prestatiedoelstellingen in het overeenkomstig Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad door Frankrijk ingediende ontwerpprestatieplan met de Uniewijde prestatiedoelstellingen voor de derde referentieperiode (PB L 25 van 27.1.2023, blz. 70).

⁽⁹⁾ Besluit (EU) 2023/177 van de Commissie van 14 december 2022 betreffende de verenigbaarheid van de prestatiedoelstellingen in het overeenkomstig Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad door Duitsland ingediende ontwerpprestatieplan met de Uniewijde prestatiedoelstellingen voor de derde referentieperiode (PB L 25 van 27.1.2023, blz. 79).

⁽¹⁰⁾ Besluit (EU) 2023/179 van de Commissie van 14 december 2022 betreffende de verenigbaarheid van de prestatiedoelstellingen in het overeenkomstig Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad door Nederland ingediende ontwerpprestatieplan met de Uniewijde prestatiedoelstellingen voor de derde referentieperiode (PB L 25 van 27.1.2023, blz. 95).

- (9) Daarom mag dit besluit alleen tot België en Luxemburg worden gericht omdat Frankrijk, Duitsland en Nederland zich uit het voor Fabec ingediende herziene ontwerp prestatieplan hebben teruggetrokken en afzonderlijke nationale prestatieplannen hebben ingediend. Die plannen werden verenigbaar bevonden met de EU-wijde prestatiedoelstellingen (zie de in overweging 7 bedoelde besluiten van de Commissie).
- (10) Op 27 oktober 2022 hebben de diensten van de Commissie België een eerste verzoek om inlichtingen gestuurd met betrekking tot de elementen waarop het gedetailleerde onderzoek betrekking had. De brief van de diensten van de Commissie aan België van 27 oktober 2022 is ook gelijktijdig naar Luxemburg gestuurd, uitsluitend ter informatie. In antwoord op dat verzoek hebben de Belgische autoriteiten de diensten van de Commissie op 6 november 2022 en 9 november 2022 informatie doen toekomen die zij van verleners van luchtvaartnavigatiediensten (ANSP's) hadden ontvangen.
- (11) Op 9 november 2022 heeft in Brussel een vergadering plaatsgevonden tussen de diensten van de Commissie en de Belgische autoriteiten.
- (12) Op 11 november 2022 hebben de diensten van de Commissie België een tweede verzoek om inlichtingen gestuurd en op 28 november 2022 hebben zij aanvullende documenten van de Belgische autoriteiten ontvangen. De brief van de diensten van de Commissie aan België van 11 november 2022 is ook gelijktijdig naar Luxemburg gestuurd, uitsluitend ter informatie.
- (13) Op 29 november 2022 hebben de diensten van de Commissie België om nadere informatie verzocht. De Belgische autoriteiten hebben op 8 december 2022 op dat verzoek geantwoord en hebben tevens de gegevens en informatie die zij op 28 november 2022 hadden verstrekt, aangevuld. De brief van de diensten van de Commissie aan België van 29 november 2022 is ook gelijktijdig naar Luxemburg gestuurd, uitsluitend ter informatie.
- (14) Op 8 december 2022 en 15 december 2022 hebben de diensten van de Commissie een ontmoeting gehad met de Belgische autoriteiten.
- (15) Op 20 december 2022 hebben de diensten van de Commissie België een definitief verzoek om inlichtingen gestuurd. De Belgische autoriteiten hebben op 12 januari 2023 aanvullende informatie verstrekt in antwoord op dat verzoek. De brief van de diensten van de Commissie aan België van 20 december 2022 is ook gelijktijdig naar Luxemburg gestuurd, uitsluitend ter informatie.
- (16) Op 3 februari 2023 hebben de diensten van de Commissie Luxemburg verzocht eventuele relevante aanvullende opmerkingen in te dienen met betrekking tot de informatie die België in antwoord op de in de overwegingen 10, 12, 13 en 15 bedoelde verzoeken om informatie heeft verstrekt. De Luxemburgse autoriteiten hebben geen informatie verstrekt in antwoord op het verzoek van de diensten van de Commissie.
- (17) Op 2 maart 2023 hebben de diensten van de Commissie een ontmoeting gehad met de autoriteiten van België en Luxemburg.

BEOORDELING VAN DE HERZIENE PRESTATIEDOELSTELLINGEN TIJDENS HET GEDETAILLEERDE ONDERZOEK

Reikwijdte van het gedetailleerde onderzoek

- (18) Het prestatiebeoordelingsorgaan, dat de Commissie bijstaat bij de uitvoering van de prestatieregeling overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EG) nr. 549/2004, heeft bij de Commissie verslagen ingediend over de beoordeling van het herziene ontwerp prestatieplan en over het gedetailleerde onderzoek van de herziene prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie die voor de Belgisch-Luxemburgse heffingszone zijn voorgesteld.

- (19) De Commissie merkt op dat de in het herziene ontwerpstatieplan vastgestelde prestatiedoelstellingen inzake veiligheid, capaciteit en milieu ongewijzigd zijn gebleven. De Commissie heeft in Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/758 en in Besluit (EU) 2022/2255 geen bevindingen met betrekking tot die prestatiedoelstellingen geformuleerd. Daarom worden in dit besluit geen verdere opmerkingen gemaakt over de beoordeling van de doelstellingen inzake veiligheid, capaciteit en milieu.
- (20) Het gedetailleerde onderzoek heeft de Commissie in staat gesteld de door België en Luxemburg voorgestelde prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie (zoals weergegeven in de onderstaande tabel) verder te analyseren, gezien de in Besluit (EU) 2022/2255 uiteengezette twijfels over de verenigbaarheid ervan met de EU-wijde prestatiedoelstellingen.

En-routeheffingszone België-Luxemburg	2014 basis-waarde	2019 basis-waarde	2020-2021	2022	2023	2024
Herziene en-routekostenefficiëntiedoelstellingen voor de bepaalde eenheidskosten , uitgedrukt in reële termen in prijzen van 2017 (EUR 2017)	81,78 EUR	83,26 EUR	189,52 EUR	104,47 EUR	94,18 EUR	89,87 EUR

- (21) Het gedetailleerde onderzoek had betrekking op de elementen in de bijlage bij Besluit (EU) 2022/2255 en was gericht op diensten met betrekking tot het luchtruim van België. Om die reden zijn de verzoeken om inlichtingen van de diensten van de Commissie (zie de overwegingen 10 tot en met 15) aan de Belgische autoriteiten gericht, terwijl de relevante nationale autoriteiten van Luxemburg deze verzoeken om inlichtingen alleen ter informatie hebben ontvangen.

Beoordeling van de herziene prestatiedoelstellingen op basis van de beoordelingscriteria van bijlage IV, punt 1.4, a), b) en c), bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317

- (22) De Commissie heeft de verenigbaarheid van de in overweging 18 voorgestelde herziene prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie met de Uniewijde prestatiedoelstellingen beoordeeld overeenkomstig de beoordelingscriteria van punt 1.4, a), b) en c), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317, rekening houdend met de bevindingen van het gedetailleerde onderzoek die zijn uiteengezet in de overwegingen 26 tot en met 67 hieronder.
- (23) Wat betreft de criteria die zijn vastgesteld in punt 1.4, a) en b), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317, merkt de Commissie op dat de prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie voor de Belgisch-Luxemburgse heffingszone achterblijven bij zowel de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten in RP3 als de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten in RP2 en RP3 samen. De tendens van de bepaalde eenheidskosten in RP3, namelijk +1,9 % in België en Luxemburg, voldoet immers niet aan de Uniewijde tendens van +1,0 % in diezelfde periode, terwijl de langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten van +1,1 % aanzienlijk boven het niveau van de overeenkomstige Uniewijde tendens van -1,3 % ligt.
- (24) Wat betreft het criterium in punt 1.4, c), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317, merkt de Commissie op dat de basiswaarde voor de bepaalde eenheidskosten van 83,26 EUR in prijzen van 2017 (EUR 2017) 13,2 % hoger ligt dan de gemiddelde basiswaarde van de vergelijkingsgroep (73,53 EUR in EUR 2017).
- (25) De Commissie heeft haar beoordeling van de Belgisch-Luxemburgse prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie verder onderbouwd in het gedetailleerde onderzoek op basis van de beoordelingscriteria van punt 1.4, a), b) en c), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 door de volgende elementen te analyseren:
- de bepaalde kosten voor de heffingszone, uitgesplitst naar verlener van luchtvaartnavigatiediensten (ANSP);
 - de complexiteit van de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in de heffingszone;

- de regelingen voor grensoverschrijdende dienstverlening met buurlanden en de operationele en financiële gevolgen daarvan, en
- de kostenverdeling tussen en-route- en terminaldiensten.

Bevindingen betreffende de bepaalde kosten voor de heffingszone, uitgesplitst naar ANSP

- (26) De Commissie merkt op dat het herziene ontwerp prestatieplan resulteert in bepaalde eenheidskosten van 89,87 EUR (in EUR 2017) voor het jaar 2024 voor de heffingszone België-Luxemburg, zoals uiteengezet in overweging 18. Dit is het hoogste niveau van bepaalde eenheidskosten voor 2024 van alle en-routeheffingszones die onder het toepassingsgebied van de prestatie- en heffingsregeling vallen.
- (27) De onderzochte heffingszone wordt bediend door drie verleners van luchtvaartnavigatiediensten: skeyes, het Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC) en de Air Navigation Administration of Luxembourg (ANA Luxembourg). Bovendien worden bepaalde kosten gemaakt voor de nationale toezichthoudende autoriteiten van respectievelijk België en Luxemburg.
- (28) De onderstaande tabel geeft weer hoe de kostenbasis van de heffingszone per entiteit is verdeeld en hoe de respectieve kosten van die entiteiten zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld.

En-routeheffingszone België-Luxemburg	2014 basiswaarde (EUR 2017)	2019 basiswaarde (EUR 2017)	2024 bepaalde kosten (EUR 2017)	Variatie ⁽¹⁾ per jaar tussen 2014 en 2024	Variatie ⁽²⁾ per jaar tussen 2019 en 2024
skeyes	114 M EUR	131 M EUR	135 M EUR	+ 1,8 %	+ 0,7 %
MUAC	54 M EUR	61 M EUR	75 M EUR	+ 3,7 %	+ 5,5 %
ANA Luxembourg	6 M EUR	6 M EUR	6 M EUR	+ 0,7 %	-0,9 %
Nationale toezichthoudende autoriteiten van België en Luxemburg ⁽³⁾	13 M EUR	13 M EUR	12 M EUR	-0,5 %	-1,9 %
Totaal	187 M EUR	211 M EUR	228 M EUR	+ 2,2 %	+ 2,0 %

- (29) Met betrekking tot de bepaalde kosten voor 2024 merkt de Commissie op dat skeyes 59 % van de bepaalde kosten van de heffingszone en MUAC 33 % vertegenwoordigt. De overige 8 % komt voor rekening van ANA Luxembourg en de NSA's van België en Luxemburg.
- (30) De Commissie erkent dat in het herziene ontwerp prestatieplan de totale bepaalde kosten voor de heffingszone voor 2024 19,3 miljoen EUR (in EUR 2017) lager zijn dan in het ontwerp prestatieplan. De Commissie merkt op dat dit in grote mate te danken is aan de kostenverlaging van 16 miljoen EUR (in EUR 2017) die skeyes heeft doorgevoerd. Volgens België heeft skeyes die kostenverlaging bereikt door:
- productiviteitsverbeteringen (–5,5 miljoen EUR in EUR 2017);
 - de herziening van zijn investeringsplan en andere operationele uitgaven (–4,2 miljoen EUR in EUR 2017), en
 - een uitzonderlijke kostenverlaging die wordt gefinancierd via het overschot dat voortvloeit uit het verschil tussen de in het ontwerp prestatieplan voor 2021 vastgestelde bepaalde kosten en de voor dat jaar geboekte werkelijke kosten (–6,5 miljoen EUR in EUR 2017).

⁽¹⁾ Samengesteld jaarlijks groeipercentage (Compound annual growth rate, CAGR).

⁽²⁾ Samengesteld jaarlijks groeipercentage (CAGR).

⁽³⁾ De kosten die België en Luxemburg hebben gemaakt in verband met het Internationaal Verdrag van Eurocontrol betreffende samenwerking op het gebied van de veiligheid van de luchtvaart van 13 december 1960 (zoals laatstelijk gewijzigd), zijn opgenomen in de kosten van de NSA.

- (31) Anderzijds merkt de Commissie op dat de aan de heffingszone toegerekende kosten van MUAC in het herziene ontwerpoperatieplan vrijwel ongewijzigd zijn gebleven, op een kleine kostenverlaging van 0,3 miljoen EUR (in EUR 2017) na.
- (32) Op basis van de evaluatie door het PBO merkt de Commissie op dat de reële kosten van zowel skeyes als MUAC aanzienlijk zijn toegenomen tijdens RP2 en zijn blijven stijgen tijdens RP3, voornamelijk als gevolg van hogere personeelskosten en andere exploitatiekosten. In 2024 zullen de personeelskosten van skeyes naar verwachting 6,9 % hoger liggen dan in 2019, wat neerkomt op 6,5 miljoen EUR (in EUR 2017). Voor MUAC is de stijging van de personeelskosten in de heffingszone, in vergelijking met 2019, nog groter: deze kosten zullen in 2024 naar verwachting 30 % hoger zijn dan in 2019, wat neerkomt op een stijging van 15,0 miljoen EUR (in EUR 2017).
- (33) De bepaalde kosten voor ANA Luxemburg en de NSA's van België en Luxemburg geven geen aanleiding tot bezorgdheid.

Specifieke opmerkingen met betrekking tot skeyes

- (34) Met betrekking tot skeyes, dat het grootste deel van de bepaalde kosten in de heffingszone vertegenwoordigt, heeft de Commissie een aanvullende benchmarkanalyse ontvangen van het PBO. Uit die analyse blijkt dat de relatieve prestaties van skeyes op het gebied van kostenefficiëntie zijn verslechterd in vergelijking met LVNL⁽¹⁴⁾, dat een sterk vergelijkbare operationele omgeving heeft en deel uitmaakt van dezelfde vergelijkingsgroep voor de beoordeling van de prestatiedoelstellingen op het prestatiekerngebied kostenefficiëntie⁽¹⁵⁾. Aan het einde van RP2 waren de eenheidskosten van skeyes voor 2019 2,2 % hoger dan die van LVNL⁽¹⁶⁾. Tegen het einde van RP3, in 2024, zullen de eenheidskosten van skeyes, na de in overweging 30 bedoelde eenmalige kostenverlaging met 6,5 miljoen EUR (in EUR 2017), naar verwachting 9,4 % hoger zijn dan de eenheidskosten van LVNL.
- (35) Volgens de evaluatie van het PBO wordt dit verschil in kostenefficiëntie tussen skeyes en LVNL voornamelijk veroorzaakt door de personeelskosten. Op basis van het herziene ontwerpoperatieplan is skeyes van plan om in 2024 per en-route-diensteenheden 23 % meer uit te geven aan personeelskosten dan LVNL. In monetaire termen en aangepast aan de jaarlijkse kostenbasis van skeyes, zou dit voor de luchttruimgebruikers een meerkost van 18,7 miljoen EUR (in EUR 2017) betekenen voor dat jaar.
- (36) Voorts merkt de Commissie op dat de kostenefficiëntie van skeyes aanzienlijk wordt beïnvloed door de kosten die voortvloeien uit een regeling voor vervroegde uittreding, genaamd "Dispo-regeling voor functionele beschikbaarheid" ("Dispo-regeling" of "Dispo"); volgens deze regeling kunnen luchtverkeersleiders (ATCO's) die bij skeyes werken overeenkomstig de Belgische wetgeving⁽¹⁷⁾ vijf jaar vóór hun wettelijke pensioneringsdatum uit dienst worden genomen. Gedurende die vijf jaar ontvangen zij 75 % tot 85 % van hun laatste salaris. Volgens de informatie in het ontwerpoperatieplan worden luchtverkeersleiders momenteel in de Dispo-regeling geplaatst op de leeftijd van 56 jaar en zal deze leeftijdsgrens vanaf 2025 worden opgetrokken tot 57 jaar.
- (37) De Commissie merkt op dat de kosten van de Dispo-regeling volledig worden gedragen door skeyes, dat deze kosten doorrekent aan de luchttruimgebruikers via zijn en-route- en terminalkostenbasis. Op basis van de historische kostengegevens en de gedetailleerde toekomstige kostenramingen voor RP3 die door België zijn verstrekt, bedragen de uit de Dispo-regeling voortvloeiende en-routekosten in totaal 29 miljoen EUR (in EUR 2017) in de loop van RP3 en zijn zij bijna verdubbeld ten opzichte van RP2. Voor het jaar 2024 heeft België gerapporteerd dat de bepaalde en-routekosten die voortvloeien uit de Dispo-regeling 8,7 miljoen EUR (in EUR 2017) bedragen.
- (38) De Commissie erkent dat de stijging van de kosten van Dispo in de loop van de tijd wordt veroorzaakt door het grotere aantal ATCO's dat gebruikmaakt van die regeling. België heeft gerapporteerd dat, voor skeyes in zijn geheel, in 2022 in totaal 43 vte's gebruikmaakten van de Dispo-regeling, maar dat dit aantal in 2024 zal stijgen tot 71, en verwacht dat dit aantal zelfs na RP3 gestaag zal blijven toenemen, ten minste tot 2030.

⁽¹⁴⁾ Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

⁽¹⁵⁾ Zoals uiteengezet in artikel 6 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/891.

⁽¹⁶⁾ De eenheidskosten van skeyes en LVNL zijn beide exclusief de aan MUAC toe te rekenen diensteenheden binnen hun respectieve heffingszones. De eenheidskosten voor skeyes en LVNL omvatten alle en-routeluchtvaartnavigatiediensten, met inbegrip van meteorologische diensten (MET), die in Nederland worden verleend door een MET-aanbieder die losstaat van LVNL.

⁽¹⁷⁾ Koninklijk besluit van 23 april 2017.

- (39) De Commissie merkt op dat de betrokken ATCO's tijdens hun plaatsing in de Dispo-regeling ter beschikking van skeyes blijven en dat skeyes hen op elk ogenblik, tegen volledige vergoeding, kan terugroepen om andere taken dan die van een operationele ATCO uit te voeren. Uit de door België verstrekte informatie blijkt echter dat in de praktijk slechts een zeer beperkt aantal ATCO's die gebruikmaken van de Dispo-regeling door skeyes is teruggeroepen. Sinds 2015 zijn 17 ATCO's teruggeroepen, waarvan sommige meerdere malen voor verschillende functies. Volgens de ramingen van het PBO hebben die teruggeroepen ATCO's in 2022 een bijdrage van ongeveer 4 vte's geleverd aan de activiteiten in verband met en-routedienstverlening. Deze 4 vte's vertegenwoordigen slechts een tiende van de totale pool van vte's die in het kader van Dispo beschikbaar hadden kunnen zijn. Dit wijst erop dat skeyes slechts in zeer beperkte mate gebruikmaakt van het Dispo-personeel.
- (40) België heeft in het herziene ontwerp prestatieplan geen verzachtende maatregelen voorgesteld om de toenemende financiële impact van de Dispo-regeling op de RP3-kostenbasis te beperken.

Specifieke opmerkingen met betrekking tot MUAC

- (41) De Commissie heeft verder onderzocht hoe de lidstaten die partij zijn bij de MUAC-overeenkomst ⁽¹⁸⁾, namelijk België, Duitsland, Luxemburg en Nederland ("de MUAC-staten"), de totale bepaalde kosten van MUAC aan hun respectieve heffingszones toerekenen.
- (42) In dit verband merkt de Commissie op dat de bepaalde kosten van MUAC over de MUAC-staten worden verdeeld op basis van één enkel criterium, namelijk het aantal gekwalificeerde ATCO's die op 1 januari van elk jaar in dienst zijn of gepland zijn in de drie sectorgroepen ⁽¹⁹⁾ van MUAC. De Commissie merkt voorts op dat 92 % van de kosten van de Brusselse sectorgroep ("Brusselse sector") wordt toegerekend aan de heffingszone België-Luxemburg. De twee andere MUAC-sectorgroepen, te weten de "DECO-sectorgroep" en de "Hannover-sectorgroep", bevinden zich buiten de geografische werkingssfeer van de Belgisch-Luxemburgse heffingszone en genereren dus geen kosten die aan die heffingszone worden toegerekend.
- (43) De Commissie begrijpt dat de kostentoerekeningsmethode is vastgelegd in de MUAC-overeenkomst en gebaseerd is op de aanname dat het aantal ATCO's in elke sector een weerspiegeling vormt van de werklast en dus ook van de kosten van de dienstverlening en de complexiteit van elke sector.
- (44) De Commissie merkt echter op dat België de afgelopen jaren zijn bezorgdheid heeft geuit over de gevolgen van deze kostentoerekeningsmethode voor zijn heffingszone. België voert met name aan dat zijn bijdrage tot de totale kosten van MUAC, berekend op basis van het aantal aan de Brusselse sector toegewezen ATCO's, onevenredig hoog is wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat de Brusselse sector verhoudingsgewijs een lager aantal diensteenheden en daarmee samenhangende inkomsten genereert in vergelijking met de twee andere MUAC-sectoren. België wijst er voorts op dat de grotere complexiteit van zijn luchtruim, die leidt tot extra werklast voor ATCO's, verklaart waarom de kosten per diensteenheid van de Brusselse sector hoger zijn dan die van de twee andere MUAC-sectoren.
- (45) Op basis van de evaluatie van het PBO merkt de Commissie op dat het aandeel van de totale MUAC-kosten dat aan België en Luxemburg is toegewezen, mettertijd inderdaad is toegenomen, aangezien ook het aantal aan de Brusselse sector toegewezen ATCO's is toegenomen. Terwijl België en Luxemburg in 2014 goed waren voor 32 % van de MUAC-kosten, is dat aandeel in RP3 gestegen tot 34 %. Het effect van deze stijging op de kostenbasis van de Belgisch-Luxemburgse heffingszone wordt verder versterkt door de algemene stijging van de totale MUAC-kosten. De Commissie merkt op dat de bepaalde MUAC-kosten voor de heffingszone België-Luxemburg voor 2024 in reële termen 39 % hoger liggen dan in 2014 ⁽²⁰⁾, terwijl de diensteenheden voor de heffingszone in 2024 naar verwachting slechts 11 % hoger zullen zijn dan in 2014.

⁽¹⁸⁾ Overeenkomst betreffende het verlenen en exploiteren van luchtverkeersdiensten en -faciliteiten door Eurocontrol in het luchtverkeersleidingscentrum Maastricht, ondertekend op 25 november 1986.

⁽¹⁹⁾ De MUAC-activiteiten zijn onderverdeeld in drie sectorgroepen, te weten de "Brusselse sectorgroep", de "DECO-sectorgroep" en de "Hannover-sectorgroep".

⁽²⁰⁾ Berekend op basis van de basiswaarde voor 2014.

- (46) De Commissie neemt nota van de verklaring van België tijdens het gedetailleerde onderzoek, namelijk dat de in 1986 vastgestelde methode voor de financiering van de kosten van MUAC “gebaseerd is op een kostendekkingssysteem” en “niet in overeenstemming is met de economische regelgeving die door de prestatieregeling wordt opgelegd”. Volgens de opmerkingen van het PBO profiteert MUAC de facto van een zogenaamd systeem van volledige kostendekking. Hoewel MUAC een verlener van luchtvaartnavigatiediensten is die binnen het toepassingsgebied van de prestatie- en heffingsregeling overeenkomstig artikel 1, lid 2, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 valt, draagt het dus niet de financiële risico's of past het niet de financiële stimulansen toe die voortvloeien uit het in artikel 27 van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 vastgestelde mechanisme voor verkeersrisicodeling, het in artikel 28 van die uitvoeringsverordening vastgestelde mechanisme voor kostenrisicodeling en de stimulansen voor het behalen van de in artikel 11, lid 3, van die uitvoeringsverordening vastgestelde capaciteitsdoelstellingen.
- (47) De Commissie merkt op dat de informatie die voor het eerst is verkregen tijdens het gedetailleerde onderzoek naar de uitvoering van de prestatie- en heffingsregeling met betrekking tot MUAC, aanleiding geeft tot bezorgdheid over de naleving van de relevante wettelijke voorschriften. Deze conclusie doet geen afbreuk aan eventuele inbreukprocedures die de Commissie ter zake kan inleiden.

Kosten in verband met de uitgestelde of geannuleerde RP2-investeringen

- (48) De Commissie merkt op dat zowel skeyes als MUAC tijdens RP2 verschillende geplande investeringen in vaste activa, die deel uitmaakten van het prestatieplan voor RP2, hebben uitgesteld of geannuleerd. Deze investeringen werden gedeeltelijk doorgerekend aan de luchtruimgebruikers als onderdeel van de kostenbasis voor de heffingszone België-Luxemburg, ondanks het feit dat ze niet werden voltooid en dus niet de verwachte operationele voordelen hebben opgeleverd. Volgens de berekeningen van het PBO heeft dit in nominale termen en voor RP2 als geheel geleid tot een winst van 7,8 miljoen EUR voor skeyes en 2,1 miljoen EUR voor MUAC. België geeft aan dat het niet van plan is om de bedragen die het in RP2 aan de luchtruimgebruikers heeft doorgerekend voor de geplande maar niet uitgevoerde investeringen in vaste activa, terug te betalen, aangezien het van mening is dat dit niet wettelijk verplicht is voor RP2.
- (49) Indien sommige van die RP2-investeringen in een later stadium toch worden gedaan, moeten de nationale veiligheidsinstanties van België en Luxemburg er overeenkomstig artikel 22, lid 7, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 voor zorgen dat daarmee verband houdende bedragen die reeds in RP2 zijn terugverdiend, niet voor een tweede keer worden doorgerekend aan luchtruimgebruikers in RP3 of in daaropvolgende referentieperioden.

Bevindingen met betrekking tot de complexiteit van de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in de heffingszone en de ontwikkeling ervan in de loop van de tijd

- (50) België en Luxemburg voeren aan dat de complexiteit van het luchtruim een belangrijke factor is achter de afwijking van hun voorgestelde prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie ten opzichte van de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten omdat dit de relatieve werklast van ATCO's verhoogt en dus een negatief effect heeft op hun productiviteit en op de en-routekostenbasis.
- (51) Gezien de bevindingen van het PBO erkent de Commissie dat het luchtruim in de heffingszone van België en Luxemburg zeer complex is vanwege het grote aantal vluchten en de combinatie van vluchtrajecten. Skeyes en MUAC hebben dus te maken met complexe bedrijfsomstandigheden.
- (52) De Commissie merkt echter op dat België en Luxemburg geen bewijs hebben verstrekt waaruit blijkt dat de activiteiten in RP3 complexer zijn geworden dan in RP2, of dat de complexiteit in de resterende maanden van RP3 verder zou toenemen.
- (53) Op basis van de beschikbare informatie, die verder is geanalyseerd door het PBO, is de complexiteit tijdens RP2 relatief stabiel gebleven voor zowel skeyes als MUAC. Wat 2020 en 2021 betreft, kunnen geen zinvolle conclusies worden getrokken over de complexiteit van de activiteiten vanwege de uitzonderlijk lage verkeersniveaus als gevolg van de COVID-19-pandemie. Wat de rest van RP3 betreft, zijn er geen aanwijzingen dat de complexiteit aanzienlijk zou verschillen van de situatie tijdens RP2.

- (54) Aangezien de relatief grote complexiteit van de activiteiten in de heffingszone België en Luxemburg in de loop van de tijd onder normale verkeersomstandigheden constant is gebleven, zoals uiteengezet in overwegingen 52 en 53, is de Commissie van mening dat deze complexiteit niet kan worden aangevoerd als rechtvaardiging voor de kostenstijgingen in RP3. De bevindingen in overweging 23 met betrekking tot de beoordelingscriteria van punt 1.4, a) en b), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 blijven dan ook gehandhaafd.
- (55) Voorts herinnert de Commissie eraan dat bij de vaststelling van de vergelijkingsgroepen van verleners van luchtvaartnavigatiediensten, die worden gebruikt voor het beoordelingscriterium van punt 1.4, c), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317, reeds rekening is gehouden met de complexiteit van de activiteiten. De groepen die met elkaar worden vergeleken, bestaan uit verleners van luchtvaartnavigatiediensten met vergelijkbare operationele en economische omstandigheden; de vergelijkingsgroep van België en Luxemburg bestaat uit Oostenrijk, Zwitserland en Nederland, die allemaal te maken hebben met een relatief complexe operationele omgeving. De bevindingen in overweging 24 met betrekking tot de beoordelingscriteria van punt 1.4, c), van bijlage IV blijven dan ook gehandhaafd.

Bevindingen met betrekking tot de regelingen voor grensoverschrijdende dienstverlening met buurlanden en de operationele en financiële gevolgen daarvan

- (56) In het herziene ontwerpstatieplan leggen België en Luxemburg uit dat de Brusselse sector van MUAC de verlening van grensoverschrijdende diensten in het luchtruim van Frankrijk en Duitsland omvat. België en Luxemburg specificeren verder dat de en-routediensten voor de vluchten waarvoor MUAC luchtverkeersleiding verstrekt in die grensoverschrijdende gebieden, worden geregistreerd in de heffingszones van die lidstaten, terwijl de kosten voor die diensten worden doorgerekend aan de gebruikers die in de Belgisch-Luxemburgse heffingszone vliegen. België en Luxemburg wijzen erop dat deze situatie leidt tot hogere bepaalde eenheidskosten in hun heffingszone.
- (57) Tijdens het gedetailleerde onderzoek heeft de Commissie de regelingen voor grensoverschrijdende dienstverlening met betrekking tot de heffingszone België-Luxemburg geanalyseerd. De Commissie stelde vast dat MUAC diensten verleent in drie grensoverschrijdende gebieden in Frankrijk en Duitsland, die van belang zijn voor de werklust en waarvoor MUAC geen financiële compensatie ontvangt van de lidstaten die de dienstverlening hebben gedelegeerd. Dezelfde opmerking kan worden gemaakt met betrekking tot twee grensoverschrijdende gebieden in het Nederlandse luchtruim waar de dienstverlening aan skeyes is gedelegeerd.
- (58) Op basis van verdere analyse door het PBO schat de Commissie dat de in overweging 57 bedoelde diensten die door MUAC en skeyes in grensoverschrijdende gebieden worden verleend, in 2019 in totaal ongeveer 12,2 miljoen EUR (in EUR 2017) vertegenwoordigden, waarvan 6,8 miljoen EUR (in EUR 2017) voor rekening van MUAC en 5,4 miljoen EUR (in EUR 2017) voor skeyes.
- (59) De Commissie merkt echter op dat België tijdens RP2 of RP3 geen wijzigingen in de dienstverlening door skeyes en MUAC in grensoverschrijdende gebieden heeft gemeld. Deze activiteiten zijn qua reikwijdte niet uitgebreid en hebben de ANSP's tijdens RP2 en RP3 geen extra werklust opgeleverd. Aangezien de bijbehorende kosten verhoudingsgewijs stabiel zijn gebleven als aandeel van de totale kostenbasis van de Belgisch-Luxemburgse heffingszone, hebben de door skeyes en MUAC in grensoverschrijdende gebieden verleende diensten dus geen noemenswaardige invloed op de berekening van de kostenefficiëntietendensen. De bevindingen in overweging 23 met betrekking tot de beoordelingscriteria van punt 1.4, a) en b), van bijlage IV blijven dan ook gehandhaafd.
- (60) Ten slotte, hoewel de onderzochte regelingen voor grensoverschrijdende dienstverlening aanzienlijke voordelen opleveren omdat zij de complexiteit van de activiteiten verminderen en de efficiëntie van de diensten vergroten, houdt het in artikel 15 van Verordening (EG) nr. 550/2004 vastgestelde beginsel dat de gebruiker betaalt, in dat "luchtruimgebruikers moeten betalen voor de kosten die zij op, of zo dicht mogelijk bij, het punt van gebruik veroorzaken" ⁽²¹⁾. In artikel 21, lid 2, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 is dan ook bepaald dat heffingszones "samenhangend [moeten] zijn met de verlening van luchtvaartnavigatiediensten" en "diensten [mogen] omvatten die verleend worden door een in een andere lidstaat gevestigde verlener van luchtvaartnavigatiediensten in verband met grensoverschrijdend luchtruim". In artikel 22, lid 1, van die uitvoeringsverordening is verder bepaald dat de kostenbasis voor een heffingszone "bestaat uit de bepaalde kosten voor het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten in de desbetreffende heffingszone".

⁽²¹⁾ Overweging 22 van Verordening (EG) nr. 550/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim (PB L 96 van 31.3.2004, blz. 10).

- (61) In het licht van hetgeen in overweging 60 is vermeld, is de Commissie van mening dat de bestaande financieringsregelingen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in de in overweging 57 bedoelde grensoverschrijdende gebieden niet in overeenstemming zijn met de wettelijke vereisten die ten grondslag liggen aan de prestatie- en heffingsregeling. Deze conclusie doet geen afbreuk aan eventuele inbreukprocedures die de Commissie ter zake kan inleiden.
- (62) Aangezien de financiering van in grensoverschrijdende gebieden verleende diensten niet in overeenstemming is met de in overweging 60 bedoelde wettelijke bepalingen, kan deze niet worden gebruikt om een aanpassing van de basiswaarde voor 2019 te rechtvaardigen met het oog op het beoordelingscriterium van punt 1.4, c), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317. Zelfs als de basiswaarde voor 2019 van de Belgisch-Luxemburgse heffingszone was aangepast voor diensten in grensoverschrijdende gebieden, zou deze volgens de bevindingen van het PBO voor de Belgisch-Luxemburgse heffingszone nog steeds hebben geleid tot een verschil van +5,9 % ten opzichte van de gemiddelde basiswaarde van de vergelijkingsgroep. De bevindingen in overweging 24 met betrekking tot de beoordelingscriteria van punt 1.4, c), van bijlage IV blijven dan ook gehandhaafd.

Bevindingen met betrekking tot de kostenverdeling tussen en-route- en terminaldiensten.

- (63) België heeft in RP3 een herziene kostentoerekeningsmethode ingevoerd voor de verdeling van bepaalde kosten tussen en-route- en terminaldiensten voor RP3. De toegepaste wijzigingen betreffen de toerekening van de door skeyes gemaakte kosten van naderingsluchtverkeersleidingsdiensten ("naderingskosten") en de toerekening van de door de Belgische NSA gemaakte kosten. De Commissie merkt op dat België heeft besloten zijn naderingskosten bijna volledig toe te rekenen aan en-routediensten, wat leidt tot de overdracht van extra bepaalde kosten naar de Belgisch-Luxemburgse heffingszone in RP3.
- (64) De Commissie merkt op dat België en Luxemburg de basiswaarden voor 2014 en 2019 in het herziene ontwerpstatieplan hebben aangepast om rekening te houden met de veranderingen in de kostenverdeling tussen en-route- en terminaldiensten. Daarom zijn die wijzigingen niet rechtstreeks van invloed op de beoordeling van de prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie overeenkomstig de criteria van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317.
- (65) Gezien de beoordeling van het PBO merkt de Commissie echter op dat België de basiswaarde van 2019 voor de en-routeheffingszone met 14,3 miljoen EUR (in EUR 2017) heeft verhoogd en tegelijkertijd de basiswaarde voor zijn terminalheffingszone, die de luchthaven van Brussel (EBBR) omvat, met 4,4 miljoen EUR (in EUR 2017) heeft verlaagd. De Commissie is zich ervan bewust dat skeyes ook kosten maakt in verband met naderingsdiensten op regionale luchthavens, die buiten het toepassingsgebied van het statieplan in RP3 vallen, maar is van mening dat België de grote discrepantie tussen de op de basis-en-route- en -terminalwaarden toegepaste correcties niet afdoende heeft toegelicht en gerechtvaardigd, aangezien de herverdelingskosten voor regionale luchthavens buiten het toepassingsgebied van het statieplan onevenredig lijken.
- (66) Voorts is de Commissie van oordeel dat België, door zijn naderingskosten bijna volledig in de en-routekostenbasis op te nemen, deze kosten niet evenredig heeft verdeeld tussen en-routediensten en terminaldiensten op basis van een transparante methode. De Commissie is van mening dat een dergelijke toewijzing van de naderingskosten niet voldoet aan de vereisten van artikel 15, lid 2, punt e), van Verordening (EG) nr. 550/2004 en artikel 22, lid 5, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317.
- (67) In het licht van de opmerkingen in de overwegingen 63 tot en met 66 doet dit besluit derhalve geen afbreuk aan eventuele inbreukprocedures die de Commissie kan inleiden met betrekking tot de wijzigingen in de kostentoerekeningsmethode die België in RP3 heeft toegepast.

Conclusie van de beoordeling op basis van de beoordelingscriteria van bijlage IV, punt 1.4, a), b) en c), bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317

- (68) In het licht van de voorgaande opmerkingen concludeert de Commissie dat de prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie voor de Belgisch-Luxemburgse heffingszone niet voldoen aan de beoordelingscriteria van punt 1.4, a), b) en c), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317.

Beoordeling van de maatregelen waarop België en Luxemburg zich beroepen om de vastgestelde afwijking van de Uniewijde kostenefficiëntietendensen te rechtvaardigen

- (69) Overeenkomstig punt 1.4, d), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 moet de Commissie bovendien onderzoeken of de afwijkingen van de criteria in punt 1.4, a), b) en c), van die bijlage noodzakelijk en evenredig zijn om de prestatiedoelstellingen op het prestatiekerngebied capaciteit te bereiken of om herstructureringsmaatregelen in de zin van artikel 2, punt 18), van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 toe te passen. De Commissie is met name nagegaan of de vastgestelde afwijkingen van de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten en van de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten uitsluitend te wijten zijn aan aanvullende bepaalde kosten voor capaciteitsgerelateerde maatregelen.
- (70) Gezien de berekeningen van het PBO merkt de Commissie op dat het geraamde verschil tussen de vastgestelde en-routekosten voor RP3 van de Belgisch-Luxemburgse heffingszone voor 2024 en de bepaalde kosten die nodig zouden zijn om overeenstemming te bereiken met de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten in RP3, ongeveer 8,2 miljoen EUR in EUR 2017 bedraagt, terwijl een overeenkomstig verschil van ongeveer 43,7 miljoen EUR in EUR 2017 wordt waargenomen met betrekking tot de langetermijntendens van de Uniewijde bepaalde eenheidskosten.
- (71) De Commissie merkt op dat het herziene ontwerpstatieplan zeven maatregelen bevat voor de verwezenlijking van capaciteitsdoelstellingen ("capaciteitsgerelateerde maatregelen"), die door België en Luxemburg als noodzakelijk worden beschouwd om de capaciteitsdoelstellingen te halen en die volgens België en Luxemburg de afwijkingen van hun prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie ten opzichte van de Uniewijde prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie zouden rechtvaardigen.
- (72) Naar aanleiding van de bevindingen in Besluit (EU) 2022/2255 met betrekking tot die capaciteitsgerelateerde maatregelen heeft de Commissie die maatregelen verder geanalyseerd.

Maatregel 1

- (73) De eerste capaciteitsgerelateerde maatregel ("maatregel 1") heeft betrekking op de aanwerving en opleiding van ATCO's door skeyes om het personeelsbestand in RP3 en RP4 op een passend niveau te houden. België en Luxemburg leggen uit dat maatregel 1 essentieel is om de vergrijzing van het ATCO-personeel en het daaruit voortvloeiende hoge aantal pensioneringen tijdens RP3 en RP4 aan te pakken. Deze pensioneringen vloeien met name voort uit de toepassing van de in overweging 36 bedoelde Dispo-regeling.
- (74) Voorts heeft België tijdens het gedetailleerde onderzoek benadrukt dat het aantal ATCO's in actieve dienst bij skeyes tegen het einde van RP3 met 15 % zou dalen zonder de in maatregel 1 voorziene opleidings- en aanwervingsactiviteiten. Volgens België zou dit leiden tot een aanzienlijke capaciteitsvermindering.
- (75) In het licht van de door België verstrekte informatie is de Commissie het ermee eens dat de opleiding en aanwerving van ATCO's door skeyes noodzakelijk is om het ATCO-personeelsniveau op peil te houden en te verhogen en ervoor te zorgen dat het aantal ATCO's toereikend is in het licht van de voorspelde toekomstige ontwikkeling van het verkeer. De Commissie merkt echter ook op dat de behoefte aan een dergelijke uitgebreide opleiding van nieuwe ATCO's grotendeels voortvloeit uit vervroegde uittredingen als gevolg van de Dispo-regeling.
- (76) De totale kosten van maatregel 1 zijn in het herziene ontwerpstatieplan gestegen en bedragen ongeveer 27 miljoen EUR (in EUR 2017) in de loop van RP3. In vergelijking met het ontwerpstatieplan zijn de kosten van maatregel 1 nominaal hoger, namelijk 22,4 % voor 2022, 49,0 % voor 2023 en 36,8 % voor 2024.
- (77) België voert aan dat de hogere kosten van maatregel 1 worden gerechtvaardigd door het effect van de hogere inflatie en door een nauwkeuriger raming van de werkelijke kosten van nieuwe aanwervingen, vanwege een sneller herstel van het verkeer en een hoger dan verwacht misluktingspercentage van ATCO-studenten in de opleidingscycli die reeds tijdens RP3 zijn voltooid. België legt met name uit dat skeyes zijn bedrijfsplan heeft bijgewerkt vóór de indiening van het herziene ontwerpstatieplan en nu van plan is in de periode 2022-2024 zoveel ATCO's aan te werven als de maximale opleidingscapaciteit mogelijk maakt.

- (78) De Commissie merkt op dat tegelijkertijd in het herziene ontwerpoperatieplan het aantal ATCO's dat volgens de planning in 2024 operationeel zal zijn, 6 % lager ligt dan in het ontwerpoperatieplan. De Commissie gaat ervan uit dat deze situatie het gevolg is van het hoger dan verwachte misluktingspercentage van de ATCO-studenten die een opleiding volgen bij skeyes, zoals vermeld in overweging 77.
- (79) De Commissie merkt op dat de kostenstijgingen met betrekking tot maatregel 1, waarnaar in overweging 76 wordt verwezen, aanzienlijk hoger zijn dan de veranderingen in de inflatie-index. De Commissie merkt op dat de kosten die oorspronkelijk in het ontwerpoperatieplan met betrekking tot maatregel 1 waren gepresenteerd, beperkt waren tot de opleiding van luchtverkeersleiders met het oog op de en-routediensten die door skeyes in de Belgisch-Luxemburgse heffingszone worden verleend. Volgens de informatie die België tijdens het gedetailleerde onderzoek heeft verstrekt, hebben de in het herziene ontwerpoperatieplan opgenomen hogere kosten van maatregel 1 echter ook betrekking op de opleiding van luchtverkeersleiders door skeyes voor terminalluchtvaartnavigatiediensten. Kosten in verband met de terminalheffingszone mogen niet in maatregel 1 worden opgenomen.
- (80) De Commissie is derhalve van mening dat België, ondanks het verzoek daartoe, niet afdoende heeft uitgelegd hoe de geplande ATCO-opleidingsactiviteiten en de geplande opname van ATCO-studenten door skeyes met betrekking tot en-routediensten zijn aangepast tussen het ontwerpoperatieplan en het herziene ontwerpoperatieplan. Bovendien heeft België met betrekking tot en-routediensten de geraamde kosten van skeyes per ATCO-student niet onderbouwd en heeft het geen verklaring gegeven voor de grote schommelingen in die kosten van jaar tot jaar. In het licht van deze overwegingen was het voor de Commissie niet mogelijk om te kwantificeren hoe de geplande toename van het aantal ATCO-studenten bij skeyes, zoals vermeld in overweging 77, bijdraagt aan de in overweging 76 vastgestelde wijziging van de kosten van maatregel 1 met betrekking tot en-routediensten.
- (81) Zelfs in de veronderstelling dat skeyes inderdaad hogere opleidingskosten voor en-routediensten zou hebben als gevolg van een toename van het aantal ATCO-studenten tussen 2022 en 2024, is de Commissie van mening dat deze hogere opleidingskosten ten minste in aanzienlijke mate worden verzacht door de lagere personeelskosten als gevolg van het kleinere aantal geplande ATCO's in dezelfde periode, zoals opgemerkt in overweging 78.
- (82) De Commissie merkt op dat de kosten voor maatregel 1 de facto in aanzienlijke mate voortvloeien uit de Dispo-regeling; België heeft er zelf voor gekozen om deze regeling vast te stellen en toe te passen op de ATCO's die bij skeyes werken. Het is duidelijk dat de Dispo-regeling leidt tot een groot aantal vervroegde pensioneringen van ATCO's tijdens RP3; de vervanging door nieuwe ATCO's vormt een aanzienlijke operationele en financiële last voor skeyes. Gezien de evaluatie door het PBO en de dwingende noodzaak voor skeyes om de veilige en continue levering van de vereiste capaciteit in RP3 te waarborgen, is de Commissie echter van oordeel dat maatregel 1 noodzakelijk is om de lokale capaciteitsprestatiedoelstellingen te halen. Zij is echter van mening dat België niet heeft aangetoond dat de aanzienlijke stijging van de kosten in het herziene ontwerpoperatieplan voor maatregel 1 ten opzichte van het ontwerpoperatieplan gerechtvaardigd en evenredig is, behalve wat betreft het effect van de voorspelde hogere inflatie op die kosten. Wat de extra kosten betreft die noodzakelijk en evenredig worden geacht voor het bereiken van de capaciteitsdoelstellingen, concludeert de Commissie derhalve dat de in het kader van maatregel 1 in aanmerking te nemen kosten de kosten zijn die zijn opgenomen in het ontwerpoperatieplan, zoals omgezet in reële termen.

Maatregel 2

- (83) De tweede capaciteitsgerelateerde maatregel ("maatregel 2") bestaat erin dat skeyes zijn systeem voor luchtverkeersbeheer ("ATM") vervangt door één geïntegreerd en geharmoniseerd luchtruimbeheersysteem, dat samen met MUAC en de Belgische defensie moet worden ontwikkeld als onderdeel van het project "Shared Air Traffic Services System 3" ("SAS 3-project"). Dat nieuwe ATM-systeem van skeyes zal volgens de planning echter pas in gebruik worden genomen na het einde van RP3, mogelijk niet vóór 2030, en dus zijn alleen voorbereidende activiteiten gepland voor RP3.
- (84) Maatregel 2 omvat ook de tussentijdse modernisering van het huidige ATM-systeem van skeyes, dat operationeel moet worden tijdens een overgangsfase voorafgaand aan de uitrol van het nieuwe ATM-systeem dat voortvloeit uit het SAS 3-project. België heeft tijdens het gedetailleerde onderzoek verduidelijkt dat de tussentijdse modernisering zowel een technische als een functionele upgrade omvat, die naar verwachting extra capaciteit in RP4 mogelijk zal maken.

- (85) De totale kosten van maatregel 2 zijn in het herziene ontwerpstatieplan verlaagd en bedragen ongeveer 7,4 miljoen EUR (in EUR 2017) in de loop van RP3. In vergelijking met het ontwerpstatieplan zijn de nominale kosten van maatregel 2 lager, namelijk 1,9 % voor 2022, 9,5 % voor 2023 en 11,9 % voor 2024. België heeft verduidelijkt dat deze wijzigingen beter overeenkomen met de werkelijke waarde van het contract dat skeyes in december 2021 heeft ondertekend voor de tussentijdse modernisering van zijn huidige ATM-systeem.
- (86) België heeft tijdens het gedetailleerde onderzoek verduidelijkt dat er in RP3 geen afschrijvingskosten zullen worden gemaakt met betrekking tot het nieuwe ATM-systeem dat voortvloeit uit het SAS 3-project. Uit de door België verstrekte informatie blijkt echter dat de kapitaalkosten voor een "nieuw ATM-systeem" reeds in RP3 in rekening zullen worden gebracht, ondanks het feit dat de uitrol van dat systeem pas enkele jaren na het einde van RP3 zou plaatsvinden.
- (87) De Commissie is van mening dat de geplande modernisering en de daaropvolgende vervanging van het huidige ATM-systeem van skeyes als zodanig vanuit operationeel oogpunt gerechtvaardigd zijn en noodzakelijk kunnen worden geacht om de capaciteitsdoelstellingen te bereiken.
- (88) De Commissie merkt echter op dat er ernstige twijfels bestaan over de tijdige uitvoering van maatregel 2. Tijdens het gedetailleerde onderzoek werd de Commissie door derden ervan in kennis gesteld dat skeyes voornemens was zich terug te trekken uit het SAS 3-project, dat de basis vormt voor de geplande ontwikkeling van het nieuwe ATM-systeem. De Belgische autoriteiten ontkenden deze informatie niet, maar benadrukten dat er nog besprekingen gaande waren tussen de betrokken partijen over de toekomst van het project. In het licht van deze opmerkingen is de Commissie van oordeel dat België onvoldoende zekerheid heeft verschaft over de uitvoering van het SAS 3-project of over alternatieve oplossingen in het geval het project niet wordt uitgevoerd.
- (89) Voorts merkt de Commissie op dat de kosten van maatregel 2 een groot deel uitmaken van andere exploitatiekosten, met name projectkosten in verband met de voorbereiding van de tussentijdse modernisering van het bestaande ATM-systeem en in verband met het nieuwe systeem. De Commissie is van mening dat dergelijke exploitatiekosten verband houden met de normale exploitatie van een verlener van luchtvaartnavigatiediensten en, in tegenstelling tot de ATM-systemen zelf en hun componenten, niet kunnen worden beschouwd als kosten die rechtstreeks voor het bereiken van de capaciteitsdoelstellingen zijn gemaakt.
- (90) Wat de extra kosten betreft die noodzakelijk en evenredig worden geacht voor het bereiken van de capaciteitsdoelstellingen, concludeert de Commissie derhalve dat de in het kader van maatregel 2 in aanmerking te nemen kosten beperkt moeten blijven tot de afschrijvingskosten en de kapitaalkosten voor de tussentijdse modernisering van het ATM-systeem van skeyes.

Maatregel 3

- (91) De derde capaciteitsgerelateerde maatregel ("maatregel 3") heeft betrekking op de wijziging van de algemene arbeidsvoorwaarden voor ATCO's die bij MUAC werken "het GCE-pakket"), naar aanleiding van een collectieve overeenkomst die in 2019, vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie, is gesloten. Maatregel 3 bestaat uit een loonsverhoging met 10,75 % van de ATCO's die bij MUAC werken, in ruil voor meer flexibiliteit bij de organisatie van het werk.
- (92) Op basis van de informatie in het herziene ontwerpstatieplan omvatten de flexibiliteitsbepalingen die als onderdeel van maatregel 3 zijn ingevoerd, een verhoging van de jaarlijkse arbeidstijd voor nieuw aangeworven ATCO-personeel, nieuwe regels voor de organisatie van ploegendiensten, de mogelijkheid om extra werkdagen van ATCO's te contracteren, flexibelere jaarlijkse werktijden en vakantieplanning, alsook de mogelijkheid om met reeds in dienst zijnde ATCO's een mogelijke verhoging van de pensioenleeftijd tot 60 jaar overeen te komen.
- (93) De Commissie merkt op dat maatregel 3 in wezen tot doel heeft de beschikbaarheid van de ATCO's en de flexibiliteit van de dienstroosters te vergroten om tegemoet te komen aan de verkeersvraag. België benadrukte dat maatregel 3, in de verkeersomstandigheden van vóór de covidpandemie, naar verwachting de vertragingen bij het beheer van de luchtverkeersstromen zou doen afnemen en aldus de daaruit voortvloeiende kosten voor luchtruimgebruikers zou vermijden. België verduidelijkte verder dat maatregel 3 MUAC naar verwachting in staat zou stellen extra shifts voor ATCO's te organiseren, namelijk 1 050 extra shifts in 2019 en 3 150 extra shifts in 2024.
- (94) In zijn bij de Commissie ingediende analyse concludeerde het PBO dat MUAC met maatregel 3 inderdaad extra capaciteit kan aanbieden aan luchtruimgebruikers in de kalenderjaren 2023 en 2024, en dat deze maatregel dus bijdraagt tot de verwezenlijking van de capaciteitsdoelstellingen in RP3, in omstandigheden waarin het verkeersvolume vergelijkbaar is met het niveau van vóór de pandemie.

- (95) De totale kosten van maatregel 3 zijn in het herziene ontwerpoperatieplan gestegen en bedragen ongeveer 13,2 miljoen EUR (in EUR 2017) in de loop van RP3. In vergelijking met het ontwerpoperatieplan zijn de kosten van maatregel 3 nominaal hoger, namelijk 7,4 % voor 2022, 9,0 % voor 2023 en 9,2 % voor 2024. Volgens de informatie die België tijdens het gedetailleerde onderzoek heeft verstrekt, zijn deze kostenstijgingen het gevolg van de hoger dan verwachte inflatie, die leidt tot de indexering van de salarissen van de ATCO's die bij MUAC werken.
- (96) België geeft aan dat de kosten van maatregel 3 op het moment van goedkeuring naar schatting gelijkwaardig waren aan het aanwerven van extra ATCO's om het tekort aan ATCO-personeel bij MUAC te verhelpen. Deze bewering werd echter niet gestaafd door cijfers of bewijzen over de algemene impact van maatregel 3 op de kostenbasis voor RP3. De Commissie heeft dus niet kunnen nagaan of de kosten van maatregel 3 in RP3 gelijk zouden zijn aan de kosten die MUAC zou hebben gemaakt voor de aanwerving van extra ATCO's om dezelfde capaciteitsvoordelen te behalen.
- (97) De Commissie merkt op dat het PBO heeft vastgesteld dat de door België en Luxemburg in het kader van maatregel 3 ingediende kosten gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot de daaruit voortvloeiende voordelen voor luchtruimgebruikers, waaronder het vermijden van ATFM-vertragingen en de daaruit voortvloeiende negatieve operationele en financiële gevolgen voor luchtruimgebruikers, met inbegrip van passagiers en het milieu.
- (98) Het PBO wijst er met name op dat er aanwijzingen zijn dat het onder maatregel 3 vallende GCE-pakket MUAC in staat heeft gesteld om in het eerste jaar van uitvoering, namelijk 2019, aanzienlijk betere capaciteitsprestaties te leveren, waardoor naar schatting 30 miljoen EUR aan indirecte kosten als gevolg van ATM-vertragingen voor luchtruimgebruikers werden vermeden. Het PBO merkt voorts op dat de zware daling van het verkeer als gevolg van de COVID-19-pandemie in 2020 en 2021 heeft geleid tot uitzonderlijke omstandigheden waarin de aanvullende flexibiliteitsbepalingen in het kader van maatregel 3 niet nodig waren. Het PBO is echter van mening dat MUAC het effect van maatregel 3 met betrekking tot 2020 en 2021 voldoende heeft beperkt, aangezien in het herziene ontwerpoperatieplan is bepaald dat "sommige extra shifts vanaf 2020 en het eerste kwartaal van 2021" werden uitgesteld om in de rest van RP3 te worden gebruikt zonder extra kosten. Het PBO concludeert dat maatregel 3 over het algemeen gerechtvaardigd is om capaciteitsredenen in RP3, aangezien deze ervoor zorgt dat er meer middelen beschikbaar zijn en de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld in tijden van grote verkeersvraag maximaal wordt benut.
- (99) Daarom concludeert de Commissie dat maatregel 3 noodzakelijk is om de capaciteitsdoelstellingen te halen en dat de kosten ervan evenredig zijn in het licht van het gunstige operationele effect ervan op de capaciteitsvoorziening.

Maatregel 4

- (100) De vierde capaciteitsgerelateerde maatregel ("maatregel 4") bestaat uit een verbeterd proces voor post-operationele analyse dat door MUAC moet worden opgezet met ondersteuning van relevante instrumenten en "bedrijfsinlichtingenfaciliteiten". België en Luxemburg geven aan dat maatregel 4, die in het herziene operatieplan het "PABI-project" wordt genoemd, tot doel heeft de planning van de dagelijkse activiteiten van MUAC verder te optimaliseren.
- (101) Op basis van de informatie in het herziene ontwerpoperatieplan moet maatregel 4 helpen om beter in te spelen op de toekomstige verkeersvraag en onnodige operationele beperkingen voor luchtruimgebruikers ("overregulering" genoemd), die tot ATFM-vertragingen leiden, te vermijden. De Commissie merkt op dat België heeft aangegeven dat maatregel 4 in 2022 operationeel zou worden, hoewel die informatie tijdens het gedetailleerde onderzoek niet uitdrukkelijk door België werd bevestigd.
- (102) Gezien de evaluatie door het PBO is de Commissie het ermee eens dat de operationele analysecapaciteiten die in het kader van maatregel 4 zijn gepresenteerd, ertoe bijdragen dat de beschikbare middelen optimaal worden benut om te zorgen voor zo een groot mogelijke capaciteit voor de luchtruimgebruikers, met name in tijden van grote verkeersvraag.
- (103) De totale kosten van maatregel 4 bedragen ongeveer 0,9 miljoen EUR (in EUR 2017) gedurende RP3 en blijven ongewijzigd ten opzichte van het in 2021 ingediende ontwerpoperatieplan. De Commissie merkt op dat het PBO de kosten van maatregel 4 heeft geëvalueerd en deze gerechtvaardigd acht.

- (104) Daarom concludeert de Commissie dat maatregel 4 noodzakelijk is om de continue verwezenlijking van de capaciteitsdoelstellingen te ondersteunen en is zij van mening dat de kosten van maatregel 4 evenredig zijn in het licht van de structurele, operationele voordelen die zij naar verwachting zullen opleveren.

Maatregel 5

- (105) De vijfde capaciteitsgerelateerde maatregel ("maatregel 5") betreft de opleiding ab initio van nieuwe ATCO's voor Brusselse sector van MUAC. Volgens de herziene ontwerpgegevens zijn de ATCO-opleidingsactiviteiten in het kader van maatregel 5 uitbesteed aan een externe opleidingsorganisatie die in Frankrijk is gevestigd.
- (106) België legt uit dat de voortgezette aanwerving van ATCO's en de opleiding ab initio door MUAC noodzakelijk zijn om capaciteitsbeperkingen in RP3 en in toekomstige referentieperioden te voorkomen. In het licht van de door België verstrekte informatie is de Commissie het ermee eens dat de opleiding van nieuwe ATCO's door MUAC noodzakelijk is om het ATCO-personeelsniveau op peil te houden en te vergroten en ervoor te zorgen dat het aantal ATCO's toereikend is in het licht van de voorspelde toekomstige ontwikkeling van het verkeer.
- (107) De totale kosten van maatregel 5 bedragen ongeveer 14,2 miljoen EUR (in EUR 2017) in de loop van RP3. Tijdens het gedetailleerde onderzoek heeft België een uitsplitsing verstrekt van de kosten van maatregel 5 in drie categorieën, namelijk personeelskosten van de ATCO-studenten, kosten voor simulatorpiloten en door de opleidingsorganisatie in rekening gebrachte kosten. De Commissie merkt op dat het PBO de kosten van maatregel 5 heeft geëvalueerd en deze gerechtvaardigd acht.
- (108) Daarom concludeert de Commissie dat maatregel 5 noodzakelijk is om de capaciteitsdoelstellingen te halen en dat de kosten ervan evenredig zijn in het licht van het gunstige operationele effect ervan op de capaciteitsvoorziening.

Maatregel 6

- (109) De zesde capaciteitsgerelateerde maatregel ("maatregel 6") heeft betrekking op de aanwerving van extra ATCO's voor de Brusselse sector van MUAC, om tegemoet te komen aan de verkeersvraag in RP3 en de daaropvolgende jaren.
- (110) Volgens de informatie in het herziene ontwerpgegevensplan zal het aantal van die ATCO's in de loop van RP3 aanzienlijk stijgen, van 106 tot 119. België geeft aan dat de extra ATCO's het mogelijk zullen maken de openingstijden van de sector en de operationele flexibiliteit te vergroten. In het licht van de door België verstrekte informatie is de Commissie het ermee eens dat de aanwerving van extra ATCO's door MUAC noodzakelijk is om de verwezenlijking van de capaciteitsdoelstellingen te ondersteunen.
- (111) De totale kosten van maatregel 6 bedragen ongeveer 4,4 miljoen EUR (in EUR 2017) in de loop van RP3. Deze kosten hebben betrekking op de salarissen van de extra ATCO's die tijdens RP3 worden aangeworven. De Commissie merkt op dat het PBO de kosten van maatregel 6 heeft geëvalueerd en deze gerechtvaardigd acht.
- (112) De Commissie is dan ook van oordeel dat maatregel 6 noodzakelijk is om de capaciteitsdoelstellingen te halen en dat de kosten ervan evenredig zijn in het licht van het gunstige operationele effect ervan op de capaciteitsvoorziening.

Maatregel 7

- (113) De zevende capaciteitsgerelateerde maatregel ("maatregel 7") heeft betrekking op de ontwikkeling van een nieuw systeem voor personeelsplanning door MUAC, om de tenuitvoerlegging van nieuwe operationele vereisten te ondersteunen. Maatregel 7 omvat de ontwikkeling van een nieuw kader voor personeelsplanning, een gemoderniseerd dienstroosterinstrument en andere instrumenten voor personeelsplanning die nodig zijn om aan nieuwe operationele eisen te voldoen.
- (114) Gezien de evaluatie door het PBO is de Commissie het ermee eens dat de efficiëntiewinst die het nieuwe systeem voor personeelsplanning mogelijk maakt, zal bijdragen tot betere operationele prestaties en tot een efficiëntere dienstverlening.

- (115) De totale kosten van maatregel 7 bedragen ongeveer 0,8 miljoen EUR (in EUR 2017) in de loop van RP3. De Commissie merkt op dat het PBO de kosten van maatregel 7 heeft geëvalueerd en deze gerechtvaardigd acht.
- (116) De Commissie is dan ook van oordeel dat maatregel 7 noodzakelijk is om de capaciteitsdoelstellingen te halen en dat de kosten ervan evenredig zijn in het licht van het gunstige operationele effect op de capaciteitsvoorziening.

Gecombineerd effect van de capaciteitsgerelateerde maatregelen van België en Luxemburg

- (117) De Commissie heeft de algemene impact van de zeven capaciteitsgerelateerde maatregelen die België en Luxemburg hebben voorgesteld, verder geanalyseerd, teneinde te beoordelen of de gelijktijdige uitvoering van al deze maatregelen noodzakelijk is om de lokale capaciteitsprestatiedoelstellingen te bereiken.
- (118) In dit verband neemt de Commissie nota van de bevindingen van het PBO dat deze zeven capaciteitsgerelateerde maatregelen, samen beschouwd, passend en gerechtvaardigd zijn in het licht van hun algemene verwachte operationele resultaat en het daaruit voortvloeiende gecombineerde effect op de capaciteitsvoorziening. Volgens de analyse van het PBO stelt de gecombineerde uitvoering van die maatregelen skeyes en MUAC in staat de voorspelde verkeersniveaus doeltreffend te beheren in tijden van pieken in de verkeersvraag, terwijl tegelijkertijd de flexibiliteit en veerkracht van de dienstverlening in geval van onvoorziene of volatiele omstandigheden worden versterkt. Het PBO bevestigt voorts dat de uitvoering van al deze capaciteitsgerelateerde maatregelen samen niet leidt tot overcapaciteit met betrekking tot de luchtvaartnavigatiediensten die in het luchtruim van België en Luxemburg in de resterende maanden van RP3 worden verleend ⁽²²⁾. Tot slot wijst het PBO erop dat de in het herziene ontwerpvoorstel gepresenteerde maatregelen met betrekking tot de opleiding en aanwerving van extra luchtverkeersleiders complementair zijn met de organisatorische en technische maatregelen die een betere capaciteitsverlening mogelijk maken.

Conclusie over de maatregelen waarop België en Luxemburg zich beroepen om de vastgestelde afwijkingen van de Uniewijde kostenefficiëntietendensen te rechtvaardigen

- (119) Met betrekking tot het criterium van punt 1.4, d), i), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 concludeert de Commissie op basis van de bevindingen in de overwegingen 71 tot en met 118 dat de door België en Luxemburg voor de maatregelen 1 en 2 ingediende kosten gedeeltelijk noodzakelijk en evenredig zijn voor het bereiken van de prestatiedoelstellingen inzake capaciteit, terwijl de voorgestelde kosten van de maatregelen 3 tot en met 7 volledig noodzakelijk en evenredig zijn om die doelstellingen te bereiken.
- (120) De onderstaande tabel toont in welke mate de capaciteitsgerelateerde maatregelen bijdragen tot het overbruggen van de kloof met de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten die in overweging 70 is vastgesteld met betrekking tot het desbetreffende jaar, namelijk 2024.

Capaciteitsgerelateerde maatregelen ingediend door België en Luxemburg	Bijdrage tot het overbruggen van de kloof met de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten voor de heffingszone België-Luxemburg, uitgedrukt in EUR 2017, rekening houdend met de kosten die de Commissie noodzakelijk en evenredig acht voor het bereiken van de capaciteitsdoelstellingen
Maatregel 1	7,7 miljoen EUR ⁽²³⁾
Maatregel 2	0,3 miljoen EUR ⁽²⁴⁾
Maatregel 3	4,4 miljoen EUR
Maatregel 4	0,3 miljoen EUR
Maatregel 5	4,7 miljoen EUR

⁽²²⁾ Gebaseerd op de verkeersaannames in de Statfor-basisverkeersprognose van Eurocontrol van oktober 2021.

⁽²³⁾ Bedrag dat overeenkomt met het aandeel van de kosten van maatregel 1 dat door de Commissie noodzakelijk en evenredig is bevonden voor het bereiken van de lokale prestatiedoelstellingen inzake capaciteit, in overeenstemming met de bevindingen in overweging 82.

⁽²⁴⁾ Bedrag dat overeenkomt met het aandeel van de kosten van maatregel 2 dat door de Commissie noodzakelijk en evenredig is bevonden voor het bereiken van de lokale prestatiedoelstellingen inzake capaciteit, in overeenstemming met de bevindingen in overweging 90.

Maatregel 6	1,5 miljoen EUR
Maatregel 7	0,3 miljoen EUR
Totaal	19,2 miljoen EUR

- (121) Zoals weergegeven in de tabel in overweging 120, rechtvaardigen de capaciteitsgerelateerde maatregelen een overschrijding van 19,2 miljoen EUR (in EUR 2017) ten opzichte van de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten. Die overschrijding is groter dan de geraamde afwijking van de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten in RP3, namelijk 8,2 miljoen EUR (in EUR 2017), maar kleiner dan de geraamde afwijking van 43,7 miljoen EUR (in EUR 2017) van de langetermijntendens van de Uniewijde bepaalde eenheidskosten. België en Luxemburg hebben dus nog steeds een ongerechtvaardigde kloof van 24,5 miljoen EUR (in EUR 2017) ten opzichte van de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten.
- (122) De Commissie is dan ook van mening dat België en Luxemburg niet voldoen aan het criterium van punt 1.4, d), i), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317.
- (123) Voorts merkt de Commissie op dat België en Luxemburg in het herziene ontwerpstatieplan geen herstructureeringsmaatregelen hebben gepresenteerd die een afwijking van de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten of van de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten zouden rechtvaardigen overeenkomstig het criterium van punt 1.4, d), ii), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317.

Conclusie over de beoordeling van de herziene prestatiedoelstellingen

- (124) In het licht van de in de overwegingen 22 tot en met 123 uiteengezette beoordeling concludeert de Commissie dat de prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie voor de heffingszone België-Luxemburg onverenigbaar zijn met de Uniewijde prestatiedoelstellingen.

BEVINDINGEN VAN DE BEOORDELING VAN DE HERZIENE PRESTATIEDOELSTELLINGEN OVEREENKOMSTIG PUNT 2 VAN BIJLAGE IV BIJ UITVOERINGSVERORDENING (EU) 2019/317

Herziene prestatiedoelstellingen inzake terminalkostenefficiëntie — punt 2.1, c), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317

- (125) In Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/728 heeft de Commissie haar bezorgdheid geuit over de door België in het ontwerpstatieplan voorgestelde prestatiedoelstellingen inzake terminalkostenefficiëntie. Deze kostenefficiëntiedoelstellingen zijn alleen van toepassing op terminalluchtvaartnavigatiediensten die op Brussels Airport worden verleend. De Commissie was in dat uitvoeringsbesluit van oordeel dat België die doelstellingen verder had moeten motiveren of neerwaarts had moeten herzien.
- (126) De Commissie merkt op dat het herziene ontwerpstatieplan verbeterde prestatiedoelstellingen inzake terminalkostenefficiëntie voor België bevat voor de kalenderjaren 2022 tot en met 2024, met inbegrip van een verlaging van de bepaalde kosten in reële termen voor die kalenderjaren. De Commissie merkt op dat de tendens van de bepaalde terminaleenheidskosten van +4,5 % tijdens RP3 desondanks hoger blijft dan de tendens van de bepaalde en-route-eenheidskosten van +1,9 % tijdens RP3, en hoger dan de werkelijke tendens van de bepaalde terminaleenheidskosten van +0,5 % tijdens RP2. Voorts merkt de Commissie op dat de bepaalde eenheidskosten voor terminalluchtvaartnavigatiediensten op Brussels Airport naar schatting nog steeds 55 % hoger zijn dan de mediane terminaleenheidskosten van de relevante vergelijkingsgroep van luchthavens.

- (127) In het licht van de beoordeling in overwegingen 125 en 126 concludeert de Commissie dat de door België voorgestelde herziene prestatiedoelstellingen op het gebied van terminalkostenefficiëntie nog steeds aanleiding geven tot bezorgdheid. De Commissie herhaalt daarom haar standpunt, zoals uiteengezet in Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/728, dat België die doelstellingen naar behoren moet motiveren of neerwaarts moet herzien.

Stimuleringsregelingen voor het bereiken van de prestatiedoelstellingen inzake capaciteit — punt 2.1, f), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317

- (128) In Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/728 heeft de Commissie geconcludeerd dat België en Luxemburg hun stimuleringsregelingen voor het bereiken van de en-route- en terminalcapaciteitsdoelstellingen zodanig moeten herzien dat het maximale financiële nadeel als gevolg van die stimuleringsregelingen wordt vastgesteld op een niveau dat tastbare gevolgen heeft voor de aan risico's onderhevige inkomsten. De Commissie merkt op dat België en Luxemburg in het herziene ontwerpplan geen wijzigingen in die stimuleringsregelingen hebben aangebracht.
- (129) Daarom concludeert de Commissie dat de door België en Luxemburg in het herziene ontwerpplan uiteengezette stimuleringsregelingen nog steeds aanleiding geven tot bezorgdheid. De Commissie herhaalt dan ook haar standpunt dat België en Luxemburg hun ontwerpstimuleringsregelingen voor het bereiken van de en-route- en terminalcapaciteitsdoelstellingen moeten herzien, zodat de maximale financiële nadelen ten gevolge van die stimuleringsregelingen worden vastgesteld op een niveau dat tastbare gevolgen heeft voor de aan risico's onderhevige inkomsten, zoals vereist bij artikel 11, lid 3, punt a), van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317. Volgens de Commissie moet de herziene stimuleringsregeling leiden tot een maximaal financieel nadeel van 1 % of meer van de bepaalde kosten.

CONCLUSIES

- (130) In het licht van het bovenstaande moeten België en Luxemburg corrigerende maatregelen nemen in de zin van artikel 11, lid 3, punt c), derde alinea, van Verordening (EG) nr. 549/2004. Die corrigerende maatregelen moeten België en Luxemburg in staat stellen samenhang te bereiken met de Uniewijde prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie voor RP3; op basis van de in dit besluit uiteengezette beoordeling van de Commissie betekent dit dat zij de bepaalde kosten voor de en-routeheffingszone van België en Luxemburg moeten verminderen met 24,5 miljoen EUR, uitgedrukt in reële termen in prijzen van 2017.
- (131) De Commissie merkt op dat België voornemens is een nalevingsbeoordeling uit te voeren van de prestaties van skeyes en MUAC; het heeft de diensten van de Commissie uitgenodigd hieraan deel te nemen als waarnemer. De Commissie begrijpt dat de nalevingsbeoordeling als basis zal dienen voor de opstelling door België van een ontwerp van een definitief prestatieplan, waarin rekening moet worden gehouden met de corrigerende maatregelen. Indien deze nalevingscontrole nieuw bewijsmateriaal oplevert, is de Commissie voornemens met dat nieuwe bewijsmateriaal rekening te houden.
- (132) Het is mogelijk dat bepaalde corrigerende maatregelen die België en Luxemburg overeenkomstig dit besluit moeten nemen, vanwege hun aard niet volledig effect sorteren in RP3. België en Luxemburg moeten echter nog steeds beginnen met de uitvoering ervan in RP3, op basis van bindende toezeggingen die moeten worden uiteengezet als onderdeel van hun ontwerpen van definitieve prestatieplannen, zelfs als die maatregelen pas in de volgende referentieperiode kostenefficiëntieverbeteringen opleveren.
- (133) De corrigerende maatregelen moeten worden ingevoerd als onderdeel van de definitieve ontwerpplanen die overeenkomstig artikel 15, lid 6, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 binnen drie maanden na de datum van vaststelling van dit besluit bij de Commissie moeten worden ingediend. Die definitieve ontwerpplanen moeten afzonderlijk, op nationaal niveau, door België en Luxemburg worden vastgesteld, aangezien de activiteiten voor het vaststellen van prestatiedoelstellingen op Fabec-niveau zijn stopgezet als gevolg van de terugtrekking van Frankrijk, Duitsland en Nederland uit het herziene Fabec-prestatieplan, zoals uiteengezet in overweging 6.
- (134) In het licht van de bevindingen in dit besluit moeten België en Luxemburg met name de volgende kwesties op passende wijze aanpakken:
- a) onjuiste toepassing van de respectieve wettelijke bepalingen inzake verkeersrisicodeling, kostenrisicodeling en stimuleringsregelingen met betrekking tot MUAC, als bedoeld in de overwegingen 46 en 47;

- b) de NSA's hebben verzocht te verifiëren of de in RP2 in rekening gebrachte kosten voor geannuleerde en uitgestelde investeringen in vaste activa niet dubbel in rekening worden gebracht aan luchtruimgebruikers indien die investeringen in een later stadium plaatsvinden, zoals bedoeld in de overwegingen 48 en 49;
- c) onjuiste financieringsregelingen voor de kosten van diensten in grensoverschrijdende gebieden, als bedoeld in de overwegingen 56 tot en met 62;
- d) onjuiste verdeling van de naderingskosten tussen en-route- en terminalluchtvaartnavigatiediensten met betrekking tot skeyes, als bedoeld in de overwegingen 63 tot en met 67;
- e) het ontbreken van passende rechtvaardigingen voor buitensporige terminalkostenefficiëntiedoelstellingen van België, als bedoeld in de overwegingen 125, 126 en 127;
- f) incorrect niveau van de maximale financiële nadelen in de stimuleringsregelingen van België en Luxemburg ter ondersteuning van de verwezenlijking van de en-route- en terminalcapaciteitsdoelstellingen, zoals bedoeld in de overwegingen 128 en 129.

(135) Het Single Sky Comité heeft geen advies uitgebracht. Een uitvoeringshandeling werd nodig geacht en de voorzitter heeft de ontwerpuitvoeringshandeling voor verder beraad aan het comité van beroep voorgelegd. Het comité van beroep heeft geen advies uitgebracht,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. België en Luxemburg stellen binnen drie maanden na de datum van vaststelling van dit besluit corrigerende maatregelen vast om de nationale prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie in overeenstemming te brengen met de Uniewijde prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie voor de derde referentieperiode, en delen deze mee aan de Commissie.
2. België en Luxemburg beginnen deze corrigerende maatregelen toe te passen ten aanzien van skeyes en het Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC) in RP3. Deze maatregelen moeten de bepaalde kosten voor de Belgisch-Luxemburgse en-routeheffingszone zodanig doen dalen dat de nationale prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie in overeenstemming worden gebracht met de Uniewijde prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie. Het bedrag van de daling zal door België en Luxemburg nauwkeuriger worden bepaald op basis van de resultaten van de in overweging 131 van dit besluit bedoelde nalevingsbeoordeling, en zal door de Commissie worden herzien in het kader van haar beoordeling uit hoofde van artikel 15, lid 7, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317, rekening houdend met het bewijsmateriaal dat uit die nalevingsbeoordeling is voortgekomen. De corrigerende maatregelen moeten leiden tot een verlaging van de exploitatiekosten van zowel skeyes als MUAC.
3. Bij het vaststellen van de corrigerende maatregelen kunnen België en Luxemburg ook rekening houden met de voorgestelde aanvullende maatregelen in de bijlage.
4. België en Luxemburg nemen in hun respectieve prestatieplannen informatie op waaruit blijkt dat skeyes en MUAC de corrigerende maatregelen daadwerkelijk zullen uitvoeren.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg.

Gedaan te Brussel, 16 juni 2023.

Voor de Commissie
Adina-Ioana VĂLEAN
Lid van de Commissie

*BIJLAGE***VOORGESTELDE AANVULLENDE MAATREGELEN**

België en Luxemburg kunnen de volgende maatregelen nemen om de inconsistentie van de prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie voor de Belgisch-Luxemburgse heffingszone met de Uniewijde prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie te verhelpen:

- (1) de in België toegepaste Dispo-regeling voor functionele beschikbaarheid wijzigen om het effect ervan op de kostenbasis van de Belgisch-Luxemburgse heffingszone te verminderen;
 - (2) afzien van het rendement op het eigen vermogen van skeyes, dat als onderdeel van de kapitaalkosten in rekening zal worden gebracht;
 - (3) elk overschot van het jaar 2022 terug dat voortvloeit uit het mechanisme voor verkeersrisicodeling of uit het verschil tussen de vastgestelde en de werkelijke kosten aan de luchtruimgebruikers terugbetalen door middel van een uitzonderlijke kostenverlaging.
-