Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2026/865

20.4.2026

BESLUIT (EU) 2026/865 VAN DE COMMISSIE

van 27 maart 2026

betreffende de aanvang van het gedetailleerde onderzoek van bepaalde prestatiedoelstellingen in het herziene ontwerpprestatieplan van het functionele luchtruimblok voor de vierde referentieperiode dat door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland is ingediend overeenkomstig Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2026) 2003)

(Slechts de tekst in de Duitse, Franse en Nederlandse taal is authentiek)

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 (de kaderverordening) ([1]), en met name artikel 11, lid 3, punt c), tweede alinea,

Gezien Verordening (EU) 2024/2803 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim ([2]), en met name artikel 58, lid 3,

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 ([3]), en met name artikel 15, leden 1 en 3,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

(1) Krachtens artikel 11 van Verordening (EG) nr. 549/2004 moeten de lidstaten, op nationaal niveau of op het niveau van functionele luchtruimblokken (FAB's), plannen opstellen met bindende prestatiedoelstellingen voor elke referentieperiode van de prestatie- en heffingsregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties. Die plannen moeten lokale prestatiedoelstellingen bevatten die verenigbaar zijn met de Uniewijde prestatiedoelstellingen voor de betrokken referentieperiode.

(2) Op 12 juni 2024 heeft de Commissie Uniewijde prestatiedoelstellingen voor de vierde referentieperiode (RP4, 2025-2029) vastgesteld in Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1688 van de Commissie ([4]).

(3) Op 1 oktober 2024 hebben België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Zwitserland (de "FABEC-landen") bij de Commissie een ontwerpprestatieplan voor RP4 ingediend dat gezamenlijk is vastgesteld op het niveau van het functionele luchtruimblok Europe Central ("FABEC"). Na controle van de volledigheid van dat ontwerpprestatieplan door de Commissie hebben de FABEC-landen op 15 november 2024 een geactualiseerd ontwerpprestatieplan ingediend ("het FABEC-ontwerpprestatieplan").

(4) De Commissie heeft vastgesteld dat de in het FABEC-ontwerpprestatieplan opgenomen prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie voor de en-routeheffingszones van België en Luxemburg, Duitsland, Nederland en Zwitserland niet voldoen aan de beoordelingscriteria die zijn vastgesteld in punt 1 van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 en dus niet verenigbaar zijn met de Uniewijde prestatiedoelstellingen voor RP4.

([1]) PB L 96 van 31.3.2004, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/549/oj.
([2]) PB L, 2024/2803, 11.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2803/oj.
([3]) PB L 56 van 25.2.2019, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/317/oj.
([4]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1688 van de Commissie van 12 juni 2024 tot vaststelling van Uniewijde prestatiedoelstellingen voor het netwerk voor luchtverkeersbeheer voor de vierde referentieperiode van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2029 (PB L, 2024/1688, 17.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1688/oj).

(5) Daarom heeft de Commissie op 16 mei 2025 België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/1040 ([5]) van de Commissie in kennis gesteld van de bevindingen met betrekking tot de onverenigbaarheid van de in overweging 4 bedoelde prestatiedoelstellingen; Zwitserland is bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/1039 ([6]) van de Commissie in kennis gesteld van die bevindingen. In die besluiten heeft de Commissie aanbevelingen gedaan aan de FABEC-landen om hun prestatiedoelstellingen in overeenstemming te brengen met de Uniewijde prestatiedoelstellingen voor RP4.

(6) Op 14 augustus 2025 hebben de FABEC-landen een herzien FABEC-ontwerpprestatieplan voor RP4 ter beoordeling voorgelegd aan de Commissie. Na controle van de volledigheid van dat plan hebben België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Zwitserland een op 17 oktober 2025 een geactualiseerde versie van het herziene ontwerpprestatieplan (het "herziene FABEC-ontwerpprestatieplan") ingediend.

(7) Overeenkomstig artikel 15, lid 1, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 heeft de Commissie de verenigbaarheid van de lokale prestatiedoelstellingen in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan beoordeeld op basis van de criteria die zijn vastgesteld in punt 1 van bijlage IV bij die Uitvoeringsverordening, indien nodig rekening houdende met lokale omstandigheden.

(8) In dit besluit wordt uiteengezet waarom de Commissie betwijfelt of de prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie van Nederland in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan verenigbaar zijn met de Uniewijde prestatiedoelstellingen voor RP4.

(9) De beoordeling van het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan door de Commissie heeft ook geleid tot twijfels over de verenigbaarheid van de prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie voor de en-routeheffingszone van Zwitserland. Als derde land dat onderworpen is aan de prestatie- en heffingsregeling overeenkomstig de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake luchtvervoer ([7]), heeft de Commissie Zwitserland afzonderlijk in kennis gesteld van desbetreffende bevindingen en van het feit dat een grondig onderzoek is geopend naar de kostenefficiëntieprestatiedoelstellingen voor zijn heffingszone ([8]).

(10) De prestatiebeoordelingsraad (PBR), die de Commissie bijstaat bij de uitvoering van de prestatie- en heffingsregelingen overeenkomstig artikel 13, lid 2, van Verordening (EU) 2024/2803, heeft bij de Commissie zijn advies ingediend over de verenigbaarheid van de prestatiedoelstellingen in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan met de Uniewijde prestatiedoelstellingen. De bevindingen in dit besluit zijn gebaseerd op de gedetailleerde technische beoordeling in het PBR-advies ([9]).

REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN EEN GRONDIG ONDERZOEK

(11) Het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan bevat herziene prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie voor de en-routeheffingszone van Nederland, samen met de basiswaarden voor de bepaalde eenheidskosten voor de jaren 2019 en 2024. In de onderstaande tabel worden de herziene prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie en de basiswaarden vergeleken met de overeenkomstige cijfers in het FABEC-ontwerpprestatieplan dat in 2024 is ingediend.

([5]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/1040 van de Commissie van 16 mei 2025 inzake de onverenigbaarheid van bepaalde prestatiedoelstellingen in de krachtens Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad door België, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Frankrijk, Letland, Luxemburg, Nederland en Slowakije ingediende ontwerpen van nationale plannen of plannen voor functionele luchtruimblokken met de Uniewijde prestatiedoelstellingen voor de vierde referentieperiode van de prestatie- en heffingsregeling voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim (PB L, 2025/1040, 23.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/1040/oj).

([6]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/1039 van de Commissie van 16 mei 2025 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 met de EU-wijde prestatiedoelstellingen voor de vierde referentieperiode van de prestatie- en heffingsregeling voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim (PB L, 2025/1039, 23.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/1039/oj).

([7]) PB L 114 van 30.4.2002, blz. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2002/309(2)/oj.

([8]) Besluit van de Commissie betreffende de aanvang van het gedetailleerde onderzoek van bepaalde prestatiedoelstellingen in het herziene ontwerpprestatieplan van het functionele luchtruimblok voor de vierde referentieperiode dat door Zwitserland is ingediend overeenkomstig Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad (C(2026) 2002).

([9]) PBO-advies nr. 1-2026 over de beoordeling van de herziene ontwerpprestatieplannen voor de vierde referentieperiode (RP4), 28 januari 2026.

En-routeheffingszone van Nederland	2019 basis-waarde	2024 basis-waarde	2025	2026	2027	2028	2029
Initiële kostenefficiëntiedoelstellingen (in het in 2024 ingediende FABEC-ontwerpprestatieplan), uitgedrukt als bepaalde eenheidskosten (in reële termen in prijzen van 2022)	*86,52 EUR*	*104,60 EUR*	*103,51 EUR*	*103,61 EUR*	*106,50 EUR*	*106,28 EUR*	*105,95 EUR*
Herziene kostenefficiëntiedoelstellingen (in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan), uitgedrukt als bepaalde eenheidskosten (in reële termen in prijzen van 2022)	**85,62 EUR**	**101,95 EUR**	**102,29 EUR**	**100,53 EUR**	**105,17 EUR**	**104,09 EUR**	**103,73 EUR**
Verschil	**- 1,0 %**	**- 2,5 %**	**- 1,2 %**	**- 3,0 %**	**- 1,2 %**	**- 2,1 %**	**- 2,1 %**

(12) De Commissie merkt op dat de prestatiedoelstellingen van Nederland op het gebied van kostenefficiëntie voor elk jaar van RP4 naar beneden zijn bijgesteld, wat een verbetering is ten opzichte van het in 2024 ingediende FABEC-ontwerpprestatieplan. Die verbetering, die zich vertaalt in lagere jaarlijkse bepaalde eenheidskosten voor de heffingszone, is volledig toe te schrijven aan de verlaging van de bepaalde kosten zoals uitgedrukt in reële termen in prijzen van 2022 ("EUR 2022"). Nederland heeft ook de basiswaarden voor de bepaalde eenheidskosten naar beneden bijgesteld, onder meer voor 2024, om rekening te houden met de werkelijke kosten die voor het kalenderjaar zijn geregistreerd.

(13) De herziene bepaalde kosten voor de heffingszone in EUR 2022 zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

En-routeheffingszone van Nederland	2025	2026	2027	2028	2029
Initiële bepaalde kosten in reële termen in prijzen van 2022 (opgenomen in het in 2024 ingediende ontwerpprestatieplan)	*322 M EUR*	*325 M EUR*	*338 M EUR*	*343 M EUR*	*346 M EUR*
Herziene bepaalde kosten in reële termen in prijzen van 2022 (opgenomen in het herziene ontwerpprestatieplan)	**314 M EUR**	**314 M EUR**	**333 M EUR**	**334 M EUR**	**337 M EUR**
Verschil	- 2,4 %	- 3,2 %	- 1,6 %	- 2,6 %	- 2,8 %

(14) Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, heeft de herziene verkeersprognose voor de heffingszone van Nederland, die gebaseerd is op de STATFOR-basisprognose van Eurocontrol van februari 2025, geleid tot een lager aantal voorspelde diensteenheden voor elk jaar van RP4, in vergelijking met de verkeersprognose in het in 2024 ingediende FABEC-ontwerpprestatieplan. De herziening van de verkeersprognose voor de heffingszone had dus een negatief effect op de kostenefficiëntie, waardoor het positieve effect van de in de overwegingen 12 en 13 bedoelde verlaging van de bepaalde kosten gedeeltelijk werd tenietgedaan.

En-routeheffingszone van Nederland	2025	2026	2027	2028	2029
Initiële verkeersprognose (opgenomen in het in 2024 ingediende ontwerpprestatieplan), uitgedrukt in duizenden en-routediensteenheden	*3 108*	*3 133*	*3 175*	*3 230*	*3 270*
Geactualiseerde verkeersprognose (opgenomen in het herziene ontwerpprestatieplan), uitgedrukt in duizenden en-routediensteenheden	**3 071**	**3 128**	**3 162**	**3 212**	**3 247**
Verschil	**- 1,2 %**	**- 0,2 %**	**- 0,4 %**	**- 0,5 %**	**- 0,7 %**

(15) De Commissie heeft de verenigbaarheid van de herziene kostenefficiëntiedoelstellingen die zijn voorgesteld voor de en-routeheffingszone van Nederland beoordeeld op basis van de criteria van punt 1.4, a), b) en c), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317.

(16) Wat betreft het criterium dat is vastgesteld in punt 1.4, a), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317, merkt de Commissie op dat de tendens van de bepaalde en-route-eenheidskosten op het niveau van de heffingszone, namelijk +0,3 % in de loop van RP4, slechter is dan de Uniewijde tendens van – 1,2 % in diezelfde periode.

(17) Wat betreft het criterium dat is vastgesteld in punt 1.4, b), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317, merkt de Commissie op dat de langetermijntendens van de bepaalde en-route-eenheidskosten op het niveau van de heffingszone in de derde referentieperiode (RP3) en RP4, namelijk +2,2 %, slechter is dan de Uniewijde langetermijntendens van – 1,0 % in diezelfde periode.

(18) Nederland heeft de Commissie verzocht rekening te houden met de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne bij de berekening van de langetermijntendens van de bepaalde en-route-eenheidskosten. Volgens Nederland hebben de veranderingen in het verkeer als gevolg van de oorlog in Oekraïne geleid tot een structurele vermindering van het aantal overvluchten in het Nederlandse luchtruim en hebben zij een aanhoudend negatief effect op de verkeersvolumes in RP4. Nederland raamt het verlies aan overvluchten als gevolg van de oorlog in Oekraïne op 8,4 % van de totale diensteenheden van de heffingszone, aan de hand van de berekeningsmethode die de PBR toepast voor andere lidstaten die door dezelfde omstandigheden worden getroffen.

(19) Gezien het advies van de PBR is de Commissie van oordeel dat, met het oog op het in overweging 17 bedoelde beoordelingscriterium, verdere analyse nodig is om vast te stellen in hoeverre Nederland daadwerkelijk een structureel verlies aan overvluchten heeft geleden als gevolg van de oorlog in Oekraïne. In dit stadium kan immers niet worden geconcludeerd of de door Nederland gemelde waargenomen verkeersvariatie daadwerkelijk te wijten is aan een verschuiving van de verkeersstromen als gevolg van de oorlog in Oekraïne of eerder aan andere factoren. Daarom heeft de Commissie in dit stadium van de beoordeling de langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten van Nederland in de loop van RP3 en RP4 niet herberekend in het licht van het structurele verkeersverlies dat Nederland aanvoert als gevolg van de oorlog in Oekraïne.

(20) Wat betreft het criterium dat is vastgesteld 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 Nederland, namelijk 101,95 EUR (uitgedrukt in EUR 2022), 9,0 % hoger is dan de gemiddelde basiswaarde (93,56 EUR in EUR 2022) van de in artikel 7, punt e), van Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1688 vastgestelde vergelijkingsgroep.

(21) Wat het in overweging 20 bedoelde beoordelingscriterium betreft, is Nederland in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan van mening dat rekening moet worden gehouden met het waargenomen verschil in koopkrachtpariteit tussen de landen van de vergelijkingsgroep. Gezien het advies van de PBR is een meer gedetailleerde analyse nodig om het effect van de aangevoerde koopkrachtpariteitsverschillen op de kostenbasis van de betrokken verleners van luchtvaartnavigatiediensten te beoordelen. Bij een dergelijke verdere analyse moet ook rekening worden gehouden met alle andere relevante operationele of economische factoren die een aanzienlijke invloed hebben op de vergelijkbaarheid tussen de verleners van luchtvaartnavigatiediensten binnen de in artikel 7, punt e), van Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1688 bedoelde vergelijkingsgroep.

(22) Voorts heeft de Commissie onderzocht of de in de overwegingen 16, 17 en 20 bedoelde afwijkingen noodzakelijk en evenredig kunnen worden geacht overeenkomstig punt 1.4, d), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317. De Commissie heeft beoordeeld of de waargenomen afwijkingen van de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten en van de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten, als bedoeld in de overwegingen 16 en 17, uitsluitend te wijten zijn aan aanvullende bepaalde kosten die verband houden met maatregelen die nodig zijn om de prestatiedoelstellingen op het prestatiekerngebied capaciteit te bereiken of aan herstructureringskosten in de zin van artikel 2, punt (18), van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317.

(23) De PBR heeft de geraamde verschillen berekend tussen de door Nederland in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan vastgestelde bepaalde kosten voor RP4 en de bepaalde kosten die nodig zouden zijn om te voldoen aan de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten voor RP4 en de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten voor RP3 en RP4 samen. Op basis van de bevindingen van de PBR zijn de door Nederland voorgestelde totale bepaalde kosten voor RP4 ongeveer 77,1 miljoen EUR (in EUR 2022) hoger dan het niveau dat nodig is om te voldoen aan de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten, wat neerkomt op een gemiddeld jaarlijks verschil van 15,4 miljoen EUR (in EUR 2022). Vergeleken met het niveau dat nodig is om te voldoen aan de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten voor RP4 in zijn geheel, is het verschil nog groter, namelijk 370 miljoen EUR (in EUR 2022), wat neerkomt op een jaarlijks gemiddeld verschil van ongeveer 74 miljoen EUR (in EUR 2022).

(24) Met betrekking tot het criterium van punt 1.4, d), i), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 merkt de Commissie op dat Nederland in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan verwijst naar aanvullende bepaalde kosten die tijdens RP4 zijn gemaakt door de verleners van en-routeluchtvaartnavigatiediensten LVNL en het Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC) met betrekking tot maatregelen die nodig zijn om de lokale capaciteitsdoelstellingen te bereiken (“capaciteitsmaatregelen”).

(25) Nederland herinnert er in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan aan dat LVNL en MUAC diensten verlenen in een zeer complex luchtruim met een hoge verkeersdichtheid. Volgens Nederland ligt de focus tijdens RP4 op het handhaven van een hoge kwaliteit van de dienstverlening aan luchtruimgebruikers in de context van de voorspelde gestage toename van het verkeer. Daartoe moeten zowel LVNL als MUAC een aanzienlijk aantal nieuwe luchtverkeersleiders (ATCO’s) opleiden en aanwerven en een reeks capaciteitsverhogende investeringen in systemen en operationele concepten uitvoeren. Nederland wijst erop dat het verminderen of uitstellen van de geplande capaciteitsmaatregelen zou leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de diensten in het Nederlandse luchtruim en ook schadelijke neveneffecten zou kunnen hebben op het Europese netwerk voor luchtverkeersbeheer in het algemeen.

(26) Voorts benadrukt Nederland dat de vereiste dienstverleningsniveaus voor luchtvaartnavigatiediensten in het Nederlandse luchtruim, ook wat personeel en investeringen betreft, worden bepaald op basis van de verkeersvraag tijdens piekuren. ANS-activiteiten zijn ontworpen om, met een hoge mate van operationele betrouwbaarheid, de opeenvolgende aankomst- en vertrekpieken van de luchthaven Amsterdam Schiphol op te vangen, gevolgd door perioden met een lagere verkeersvraag, gedurende een dag met reguliere activiteiten. Nederland meldt dat de verkeersvraag tijdens de piekuren het niveau van vóór de COVID-pandemie heeft bereikt, terwijl het totale verkeersvolume in het Nederlandse luchtruim nog steeds op een lager niveau ligt.

(27) Nederland legt uit dat de verkeersvraag tijdens de piekuren op de luchthaven Amsterdam Schiphol aanzienlijk hoger is dan op de primaire luchthavens van de andere landen die deel uitmaken van de in overweging 20 bedoelde vergelijkingsgroep. Nederland schat dat de levering door LVNL van de piekuurcapaciteit die nodig is om het verkeer van en naar de luchthaven Amsterdam Schiphol mogelijk te maken, jaarlijks ongeveer 40 miljoen EUR extra kost. De PBR kon die raming en de onderliggende aannames niet verifiëren op basis van de beschikbare informatie. Het blijft ook onduidelijk of dat bedrag alleen is berekend voor de verlening van en-routeluchtvaartnavigatiediensten of ook de kosten in verband met terminalluchtvaartnavigatiediensten omvat. Verdere informatie en analyse zijn dan ook nodig om hierover conclusies te kunnen trekken.

(28) De Commissie merkt op dat Nederland in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan in totaal zeven capaciteitsmaatregelen voor LVNL en MUAC heeft gepresenteerd en gekwantificeerd. Gedurende RP4 als geheel bedragen de bepaalde kosten van die capaciteitsmaatregelen 159,9 miljoen EUR, uitgedrukt in reële termen in prijzen van 2022. 84 % van de gerapporteerde aanvullende bepaalde kosten heeft betrekking op capaciteitsmaatregelen van LVNL, terwijl de door MUAC uitgevoerde capaciteitsmaatregelen slechts een aandeel van 16 % vertegenwoordigen.

(29) De Commissie heeft eerst de volgende door Nederland gerapporteerde capaciteitsmaatregelen met betrekking tot LVNL en MUAC onderzocht en geanalyseerd:

— de opleiding van nieuwe ATCO's door LVNL ("maatregel 1");

— de uitrol door LVNL van een nieuw systeem voor luchtverkeersbeheer (ATM) ("maatregel 2");

— de uitvoering door LVNL van andere operationele verbeteringen en technische upgrades ("maatregel 3");

— de opleiding van nieuwe ATCO's door MUAC ("maatregel 4");

— de uitvoering van verschillende operationele en technische capaciteitsverbeterende maatregelen door MUAC ("maatregel 5").

(30) Maatregel 1 omvat de opleiding van nieuwe ATCO's door LVNL voor zijn algemeen luchtverkeersleidingscentrum (ACC), voornamelijk ter vervanging van het aanzienlijke aantal ATCO's dat volgens de planning in de loop van RP4 met pensioen zal gaan, maar ook om de voorspelde verkeersgroei op te vangen en de modernisering van de systemen te ondersteunen. LVNL plant een jaarlijkse instroom van 27 ATCO-studenten en streeft naar een gemiddeld succespercentage van meer dan 75 % voor de opleiding. Er zijn plannen om het aantal ATCO's voor en-routesectoren in het luchtverkeersleidingscentrum van Amsterdam te verhogen van 82 voltijdequivalenten (vte's) in 2024 tot 85 vte's in 2029, wat neerkomt op een gematigde toename met 3 vte's in de loop van RP4. De in het kader van maatregel 1 geboekte kosten omvatten zowel de salarissen van de ATCO-studenten als andere kosten die met hun opleiding verband houden.

(31) Maatregel 1 omvat ook de verdere ontwikkeling door LVNL van zijn opleidingsfaciliteiten, simulatoren voor de opleiding van luchtverkeersleiders en aanverwante toepassingen. Als gevolg daarvan wordt met name verwacht dat een groter deel van de ATCO-opleiding door middel van verbeterde luchtverkeersleidingssimulatoren zal worden gegeven als "onafhankelijke leeractiviteiten", waardoor er minder behoefte zal zijn aan opleidingen op de werkplek met intensiever gebruik van hulpmiddelen waarbij instructeurs, d.w.z. vergunninghoudende ATCO's, betrokken zijn. Deze verbeteringen zouden de opleidingscapaciteit vergroten en er mede voor zorgen dat een passend aantal ATCO's in dienst wordt genomen, teneinde de capaciteitsdoelstellingen voor RP4 te halen.

(32) De totale kosten van maatregel 1 bedragen 88,1 miljoen EUR, in nominale termen, gedurende RP4. De Commissie merkt op dat maatregel 1 alleen al goed is voor ongeveer de helft van de totale kosten van de capaciteitsmaatregelen (voor zowel LVNL als MUAC) waarop Nederland zich beroept.

(33) Maatregel 2 omvat de kosten voor de uitrol door LVNL van een nieuw ATM-systeem, "ICAS" genaamd.

(34) Dit nieuwe ATM-systeem zal naar verwachting leiden tot belangrijke technische verbeteringen die een grotere luchtruimcapaciteit en de uitvoering van geavanceerde operationele oplossingen mogelijk maken, zoals 4D-trajectgebaseerde activiteiten en systeembreed informatiebeheer. Volgens de planning moet de invoering van het ICAS-systeem ook de optimale structurering en het optimale gebruik van het Nederlandse luchtruim ondersteunen, via het Nederlandse Airspace Redesign Programme. Bovendien zal ICAS zorgen voor een directe interface met het luchtruimbeheersysteem van Eurocontrol voor lokaal en subregionaal verkeersbeheer (LARA).

(35) Het project voor de uitrol van ICAS is reeds in RP3 van start gegaan, maar liep vertraging op ten gevolge van de COVID-19-pandemie en wegens de extra inspanningen die nodig waren voor de overgang van het bestaande ATM-systeem van LVNL. Volgens de informatie in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan zal het nieuwe ATM-systeem ICAS uiterlijk in 2028 in gebruik worden genomen.

(36) De voor maatregel 2 gerapporteerde kosten bedragen in totaal 33,7 miljoen EUR in nominale termen in de loop van RP4.

(37) Maatregel 3 omvat verschillende specifieke operationele verbeteringen en technische upgrades die LVNL in RP4 heeft doorgevoerd, waaronder met name de volgende elementen:

— het opzetten van een beperkte radarseparatie van 2,5 zeemijl voor nadering en landing op de luchthaven van Schiphol, om de baandoorstroming te vergroten en de efficiëntie van de sequencing van aankomende vluchten te verbeteren, met name tijdens piekperioden — Nederland heeft 68 % van de bepaalde kosten in verband met dit project in RP4 toegewezen aan zijn en-routekostenbasis;

— het toepassen van datalinkcommunicatie tussen luchtverkeersleiders en piloten, een systeem voor vertrekbeheersplanning en verbeterde besluitvormingsinstrumenten;

— het toepassen van aanvullende noodmaatregelen ter ondersteuning van de uitrol van het nieuwe ATM-systeem ICAS, dat in het kader van maatregel 2 is gepresenteerd.

(38) Nederland heeft maatregel 3 aan het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan toegevoegd als aanvullende rechtvaardiging voor de waargenomen afwijkingen van de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten. De in het kader van maatregel 3 gerapporteerde kosten hebben voornamelijk betrekking op de afschrijving van de relevante technische systemen en bedragen in totaal ongeveer 26,5 miljoen EUR in nominale termen in de loop van RP4.

(39) Maatregel 4 betreft de opleiding van nieuwe ATCO's door MUAC om ervoor te zorgen dat het totale ATCO-personeelsbestand toereikend blijft om tegemoet te komen aan de toenemende verkeersvraag tijdens RP4 en daarna.

(40) Volgens de informatie in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan zal MUAC tijdens de rest van RP4 te maken krijgen met een groot aantal ATCO's die de operationele dienst verlaten, aangezien een derde van alle ATCO's die bij MUAC werken de pensioenleeftijd nadert. De opleiding van nieuwe ATCO's door MUAC zal dus voornamelijk gericht zijn op de vervanging van de ATCO's die de komende jaren met pensioen gaan.

(41) In het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan is het aantal ATCO's van MUAC niet uitgesplitst tussen de Belgisch-Luxemburgse, de Duitse en de Nederlandse heffingszones. In totaal zal het aantal operationele ATCO's voor MUAC als geheel naar verwachting stijgen van 296 vte's in 2024 tot 306 vte's in 2029, wat neerkomt op een stijging van 10 vte's in de loop van RP4.

(42) Nederland heeft voor maatregel 4 een totale kostprijs van 18,5 miljoen EUR in nominale termen gedurende RP4 gerapporteerd voor zijn heffingszone.

(43) Maatregel 5 omvat een breed scala aan operationele en technische projecten die door MUAC zijn gelanceerd met als doel de luchtruimcapaciteit te vergroten en het luchtruim efficiënt te gebruiken. Die projecten zijn in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan onderverdeeld in de volgende categorieën:

— "Luchtruim": De relevante projecten omvatten acties van MUAC om de complexiteit van het luchtruim te verminderen door de interface met de aangrenzende verleners van luchtvaartnavigatiediensten te verbeteren, tegemoet te komen aan de behoeften van militaire gebruikers en het gebruik van het luchtruim te optimaliseren, onder meer door structurele veranderingen in het naderingsluchtverkeersleidingsgebied Amsterdam. De voor de relevante projecten gerapporteerde totale kosten bedragen ongeveer 1,4 miljoen EUR in nominale termen in de loop van RP4.

— "Producten": De in deze categorie gerapporteerde initiatieven omvatten de ontwikkeling door MUAC van nieuwe instrumenten en functies om de terbeschikkingstelling van passende capaciteit aan luchtruimgebruikers te bevorderen. De gepresenteerde producten bestaan onder meer uit oplossingen om de ATM-activiteiten te verbeteren (met inbegrip van de gebruikte back-upoplossingen en -systemen), het beheer van de luchtverkeersstromen en de capaciteit te vergemakkelijken en de personeelsplanning te optimaliseren. De totale kosten van de door MUAC uitgevoerde projecten in deze categorie bedragen naar verluidt in totaal ongeveer 7,5 miljoen EUR in nominale termen gedurende RP4 als geheel.

— "Communicatie": In het kader van deze categorie is MUAC voornemens bepaalde technische upgrades van zijn spraakcommunicatiesystemen uit te rollen met het oog op de verlening van luchtvaartnavigatiediensten. De totale kosten van deze initiatieven bedragen in totaal ongeveer 0,6 miljoen EUR in nominale termen in de loop van RP4.

(44) Hoewel de bovengenoemde drie categorieën acties van MUAC afzonderlijk zijn gerapporteerd in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan, zijn de desbetreffende projecten door de Commissie gegroepeerd onder maatregel 5 om de algemene evaluatie ervan te vergemakkelijken. De in het kader van maatregel 5 gepresenteerde kosten bedragen in totaal 9,4 miljoen EUR in nominale termen in de loop van RP4.

(45) De vijf capaciteitsmaatregelen waarop Nederland zich beroept om de afwijking van de Uniewijde kostenefficiëntietendensen te rechtvaardigen, zijn over het algemeen aanzienlijk, zowel wat de omvang als wat de financiële gevolgen betreft. Er is een meer gedetailleerde analyse van die capaciteitsmaatregelen nodig om het toepassingsgebied, de kosten en de evenredigheid ervan te beoordelen met het oog op de verwezenlijking van de capaciteitsdoelstellingen.

(46) Onverminderd het resultaat van de in overweging 45 bedoelde verdere analyse is het niettemin duidelijk dat de door Nederland gerapporteerde extra kosten voor de in de overwegingen 29 tot en met 44 bedoelde capaciteitsmaatregelen de in de loop van RP4 waargenomen gemiddelde jaarlijkse afwijking van de in overweging 23 gekwantificeerde Uniewijde langetermijntendens op het gebied van kostenefficiëntie, slechts gedeeltelijk rechtvaardigen. Die afwijking kan dus niet uitsluitend worden toegeschreven aan de extra bepaalde kosten van de voorgestelde capaciteitsmaatregelen, ongeacht of die maatregelen in hun geheel als noodzakelijk en evenredig kunnen worden beschouwd voor de verwezenlijking van de lokale capaciteitsdoelstellingen.

(47) Nederland voldoet derhalve niet aan het criterium van punt 1.4, d), i), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317.

(48) Wat betreft het criterium van punt 1.4, d), ii), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317, volstaat het te vermelden dat Nederland in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan geen herstructureringsmaatregelen heeft gepresenteerd die een afwijking van de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten of van de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten zouden rechtvaardigen. Nederland voldoet derhalve niet aan het criterium van punt 1.4, d), ii).

CONCLUSIES

(49) Bij wijze van conclusie merkt de Commissie op dat Nederland in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van artikel 3 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/1040 met betrekking tot de prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie voor zijn en-routeheffingszone.

(50) De Commissie merkt met name op dat de door Nederland voorgestelde herziene prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie niet in overeenstemming zijn met de Uniewijde tendens van de bepaalde eenheidskosten in RP4, noch met de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten. De Commissie merkt ook op dat de bepaalde kosten voor de heffingszone niet in voldoende mate zijn verlaagd om te zorgen voor samenhang met de EU-wijde prestatiedoelstellingen.

(51) Ten slotte heeft de Commissie, op basis van de elementen en motiveringen in het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan, niet vastgesteld dat de afwijking van de Uniewijde langetermijntendens van de bepaalde eenheidskosten uitsluitend kon worden toegeschreven aan extra kosten voor capaciteitsmaatregelen. Er zou nadere informatie en analyse nodig zijn om de andere operationele en economische overwegingen te onderzoeken die Nederland heeft aangevoerd om de in de overwegingen 16, 17 en 20 uiteengezette afwijkingen van de beoordelingscriteria in bijlage IV, punt 1.4, a), b) en c), van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 te rechtvaardigen.

(52) Op basis van de bevindingen in de overwegingen 15 tot en met 51 is de Commissie in dit stadium van de beoordeling van het herziene FABEC-ontwerpprestatieplan dan ook van oordeel dat er twijfel blijft bestaan over de verenigbaarheid van de door Nederland voorgestelde herziene prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie.

(53) De Commissie heeft daarom besloten te beginnen met het in artikel 15, lid 3, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 bedoelde gedetailleerde onderzoek van de prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie voor de en-routeheffingszone van Nederland,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De volgende prestatiedoelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie die zijn voorgesteld voor de en-routeheffingszone van Nederland en die zijn opgenomen in het herziene ontwerpprestatieplan voor RP4 dat op het niveau van het functionele luchtruimblok door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Zwitserland is vastgesteld, doen twijfel rijzen over de verenigbaarheid ervan met de Uniewijde prestatiedoelstellingen:

En-routeheffingszone van Nederland	2019 basiswaarde	2024 basiswaarde	2025	2026	2027	2028	2029
Herziene prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie, uitgedrukt als bepaalde eenheidskosten (in reële termen in prijzen van 2022)	**85,62 EUR**	**101,95EUR**	**102,29EUR**	**100,53EUR**	**105,17EUR**	**104,09EUR**	**103,73 EUR**

Artikel 2

1. De in artikel 15, lid 3, van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 bedoelde gedetailleerde onderzoeksprocedure wordt hierbij ingeleid met betrekking tot de in artikel 1 bedoelde prestatiedoelstellingen inzake kostenefficiëntie.

2. Ter ondersteuning van de verdere beoordeling van de in artikel 1 bedoelde prestatiedoelstellingen verstrekt Nederland op verzoek van de Commissie relevante aanvullende gegevens en informatie met betrekking tot de in de bijlage bij dit besluit vermelde elementen.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 27 maart 2026.

Voor de Commissie
Apostolos TZITZIKOSTAS
Lid van de Commissie

BIJLAGE

NIET-UITPUTTENDE LIJST VAN ELEMENTEN VOOR VERDERE ANALYSE MET BETREKKING TOT DE PRESTATIEDOELSTELLINGEN INZAKE KOSTENEFFICIËNTIE VOOR DE EN-ROUTEHEFFINGSZONE VAN NEDERLAND

(1) Bepaalde kosten voor de vierde referentieperiode (RP4), met bijzondere aandacht voor de komende kalenderjaren 2027, 2028 en 2029, met inbegrip van de gedetailleerde aannames en parameters die ten grondslag liggen aan die bepaalde kosten voor elke entiteit binnen het toepassingsgebied van de heffingszone

(2) Aanpassingen van de basiswaarden van de bepaalde eenheidskosten voor de jaren 2019 en 2024

(3) Meest recente beschikbare werkelijke kosten die voor het jaar 2025 zijn geregistreerd voor elke entiteit binnen het toepassingsgebied van de heffingszone

(4) Verkeersaannames die zijn gebruikt in het herziene ontwerpprestatieplan en de meest recente beschikbare informatie over de voorspelde verkeersontwikkeling in de loop van RP4 voor de heffingszone

(5) Maatregelen waarop Nederland zich beroept om de waargenomen afwijkingen van de Uniewijde kostenefficiëntietendensen te rechtvaardigen op grond van extra kosten voor het bereiken van de capaciteitsprestatiedoelstellingen, en stimuleringsregelingen in verband met die capaciteitsdoelstellingen

(6) Lokale omstandigheden die een afwijking van de beoordelingscriteria van punt 1.4, a), b) en c), van bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 kunnen rechtvaardigen