



Actieplan luchtverkeersleiding Lelystad Airport



COLOFON

**Ministerie van Infrastructuur en Milieu
D.G. Luchtvaart en Maritieme Zaken
Directie Luchthavens**

**Plesmanweg 1-6
Postbus 20904
2500 EX Den Haag**

**Versie
Datum
Opdrachtgever**

**Definitief
6 juni 2011
IenM/DGLM/LH**

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Juridisch kader luchtverkeersdienstverlening	4
3.	Verantwoordelijkheidsverdeling voor het luchtruim	5
4.	Functie van luchtverkeersleiding	6
5.	Financiëring luchtverkeersdienstverlening in algemene zin	7
6.	Luchthaven Lelystad en luchtverkeersleiding	8
7.	Ontwikkelingsperspectief Lelystad Airport	9
8.	Fasering luchtverkeersleiding Lelystad Airport	10
8.1	<i>Fase 1 zonder baanverlenging</i>	11
8.1.1	<i>Optioneel fase 1a zonder baanverlenging en zonder luchtverkeersleiding</i>	11
8.1.2	<i>Optioneel fase 1b zonder baanverlenging en zonder luchtverkeersleiding, met gebruik van het Instrument Landing System (ILS)</i>	11
8.1.3	<i>Optioneel fase 1c zonder baanverlenging en met luchtverkeersleiding</i>	12
8.1.4	<i>Uitvoeringsstappen fase 1</i>	14
8.2	<i>Fase 2 met baanverlenging en volledige luchtverkeersleiding</i>	15
8.2.1	<i>Uitvoeringsstappen fase 2</i>	16
8.3	<i>Fase 3 verkenning naar intensiever gebruik van de luchthaven Lelystad conform de opdracht aan de regionale Alderstafel Lelystad</i>	16

1. Inleiding

Naar aanleiding van de motie¹ van de Kamerleden Huizing en Haverkamp heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in afstemming met de betrokken partijen een actieplan Luchtverkeersleiding Lelystad Airport opgesteld. In de motie wordt de regering verzocht stappen te ondernemen richting een eigen luchtverkeersleiding op Lelystad Airport dan wel een luchtverkeersleiding gezamenlijk met Schiphol.

Het voorliggende actieplan heeft als doel om inzicht te geven in de aspecten die van belang zijn bij de besluitvorming om luchtverkeersleiding op een luchthaven in het algemeen en op de luchthaven Lelystad in het bijzonder te introduceren. Er wordt ingegaan op de principes van luchtverkeersleiding zoals de verantwoordelijkheidsverdeling en de functie en financiering van luchtverkeersleiding. Vervolgens wordt er specifiek voor Lelystad Airport worden aangegeven welke mogelijkheden er ten aanzien van luchtverkeersdienstverlening zijn, alsmede zoals gevraagd in de motie de mogelijkheid van een gezamenlijke TMA met Schiphol alsmede het financieringsmodel voor luchtverkeersleiding zoals deze ook geldt voor de luchthaven Maastricht. Vervolgens wordt aangegeven onder welke voorwaarden luchtverkeersleiding op Lelystad Airport realistisch is en welke stappen moeten worden gezet om luchtverkeersleiding op Lelystad Airport te verwezenlijken.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ziet er op toe dat het actieplan zal worden uitgevoerd. Echter, algemeen uitgangspunt van mogelijke introductie van luchtverkeersleiding op Lelystad Airport is wel dat de exploitant, als initiatiefnemer, de regie heeft. Dit houdt in dat de exploitant op basis van een sluitende businesscase en daarbij behorende onderbouwing een officieel verzoek tot introductie luchtverkeersleiding indient bij het bevoegd gezag. Hiervoor zal er door andere partijen, zoals LVNL, IVW, MinDef en MinlenM input moeten worden geleverd. De inzet en betrokkenheid van deze genoemde partijen is dan ook een belangrijke succesfactor om tot besluitvorming en mogelijk verdere realisatie van luchtverkeersleiding op Lelystad Airport over te gaan.

2. Juridisch kader luchtverkeersdienstverlening

Internationaal gezien wordt het kader voor het verlenen van luchtverkeersdiensten bepaald door de normen van de International Civil Aviation Organisation (ICAO). Nederland heeft zich ertoe verbonden deze normen na te leven en waar nodig in wet- en regelgeving op te nemen. ICAO bevat onder andere normen omtrent de indeling van het luchtruim in verschillende luchtverkeersdienstverleningsgebieden, ieder met een specifieke luchtruimclassificatie en daaraan verbonden regels.

Daarnaast geeft ICAO aan welke vormen van luchtverkeersdienstverlening er mogelijk zijn zowel in het luchtruim, als rondom luchthavens en welke luchtverkeersgebieden er rondom luchthavens ingesteld kunnen worden. De lidstaten van ICAO zijn in principe vrij om te bepalen waar in hun luchtruim zij welke vluchten en welke vorm van luchtverkeersdienstverlening toestaan. Echter, op het moment dat een bepaald type vlucht wordt toegestaan, dient het

¹ Kamerstuk nr. 31936, motie 50, Huizing Haverkamp

passende luchtverkeersdienstverleningsgebied met de bijbehorende classificatie en dienstverlening te worden ingesteld.

De komende jaren zal een deel van de normen van ICAO worden overgenomen door de Europese Unie en via verordeningen rechtstreeks van toepassing worden in Nederland. De verwachting is dat de regels inhoudelijk grotendeels in stand blijven.

De normen van ICAO zijn opgenomen in de Nederlandse luchtvaartregelgeving. Artikel 5.12 van de Wet luchtvaart stelt dat het uitgangspunt voor het verlenen van luchtverkeersdiensten is dat zij worden verleend in het belang van de algemene luchtvaartveiligheid en een veilig, ordentelijk en vlot verloop van het luchtverkeer. Daarnaast bepaalt de Wet luchtvaart dat de minister bepaalt waar in het luchtruim en rondom welke luchthavens welke vormen van luchtverkeersdiensten verleend worden. Dit is uitgewerkt in het Luchtverkeersreglement en de Regeling luchtverkeersdienstverlening. Momenteel is in artikel 7b van deze regeling het bijzonder luchtverkeersgebied van Lelystad Airport, de Aerodrome Traffic Zone, benoemd en gereguleerd.

3. Verantwoordelijkheidsverdeling voor het luchtruim

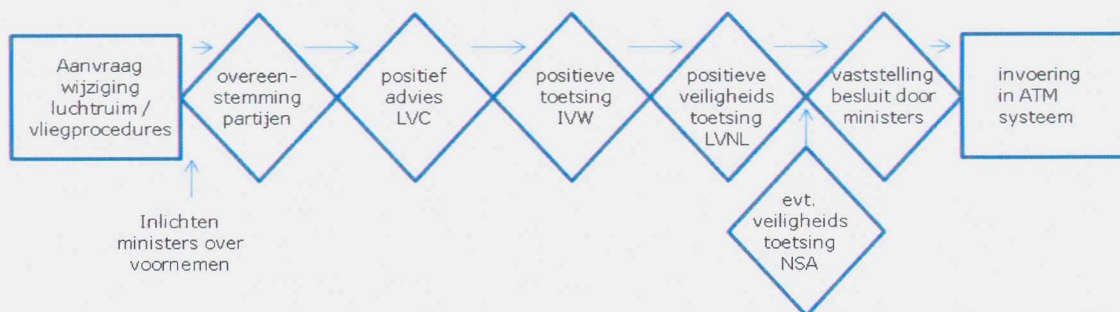
In Nederland zijn de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Defensie gezamenlijk verantwoordelijk voor het beheer van en de veiligheid in het Nederlandse luchtruim. Hiertoe zijn, waar het luchtverkeersdienstverlening betreft, verschillende instrumenten voor handen afhankelijk van de specifieke situatie in het luchtruim. Er zijn luchtverkeersregels opgesteld, er wordt informatie aan luchtruimgebruikers verstrekt of er kan luchtverkeersleiding worden gegeven. Een luchtverkeersleider zorgt in geval van luchtverkeersleiding voor het veilig, vlot en ordelijk verloop van het luchtverkeer. Een luchtverkeersleider geeft instructies aan de luchtruimgebruiker met betrekking tot bijvoorbeeld vlieghoogte of vliegkoers. Vaak worden luchtverkeersregels, informatie en luchtverkeersleiding in combinatie toegepast en kunnen ze gevat worden onder de verzamelterm 'luchtverkeersdiensten'. In die delen van het luchtruim waarin geen luchtverkeersleiding wordt gegeven, wordt de veiligheid in het luchtruim geborgd door de inzet van de andere procedures.

Bij wet (artikel 5.13 en 5.14 Wet luchtvaart) zijn drie instanties aangewezen die binnen Nederland luchtverkeersdiensten mogen verlenen. Dat zijn Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de Minister van Defensie, i.c. het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) en Maastricht Upper Area Control voor de luchtverkeersleiding in het hogere luchtruim.

Zodra een wijziging in het luchtruim of in de vliegprocedures een beleidsmatig advies behoeft worden de Ministers geadviseerd door de LVC (Luchtverkeerscommissie) waarin beide ministeries en de luchtverkeersdienstverleners zitting hebben. Bij het opstellen van het advies wordt nagegaan of een stakeholder consultatie over de voorgenomen wijzigingen plaats heeft gevonden. Daarnaast vindt altijd een toetsing op technisch-operationele veiligheidscriteria plaats door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). LVNL voert een veiligheidsbeoordeling (safety assessment) uit, efficiency en milieu zijn andere kenmerken van de dienstverlening die getoetst worden. De veiligheidsbeoordeling moet in voorkomende gevallen door de National Supervisory Authority (NSA, op grond van EU regelgeving) beoordeeld worden voordat tot vaststelling van de wijziging en invoering in het Air Traffic Management (ATM) systeem kan

worden overgegaan. Dit vaststellen door de bewindspersonen vindt plaats op grond van artikel 5.11 Wet luchtvaart.

Schematisch weergegeven:



Figuur 1: schematische weergave van het besluitvormingsproces rond luchtruim- en vliegprocedurewijzigingen

4. Functie van luchtverkeersleiding

Er is een grote diversiteit aan luchtruimgebruikers. Zweefvliegers, ballonvaarders, parachutisten, commerciële luchtvaart, helikopters en onder meer zakenjets, maken allemaal gebruik van het luchtruim. Om een veilige afhandeling van dit verkeer te borgen is het Nederlandse luchtruim ingedeeld in verschillende luchtverkeersdienstverleningsgebieden, ieder met een specifieke luchtruimclassificatie en daaraan verbonden regels. Deze classificatie geeft zo onder meer aan welke specifieke soorten vluchten zijn toegestaan, onder welke voorwaarden en welke luchtverkeersdiensten er worden verleend. De classificatie loopt zoals hiervoor aangegeven uiteen van ongecontroleerd gebied (klasse G) tot volledig door de luchtverkeersleiding gecontroleerd gebied waarbinnen alleen op instrumenten gevlogen mag worden en waarbij de vlieger gebruik maakt van de navigatie boordapparatuur (klasse A). In ongecontroleerd gebied gelden luchtverkeersregels die moeten leiden tot een veilig gebruik van het luchtruim. Rond luchthavens in ongecontroleerd gebied kan aanvullend op de luchtverkeersregels door een bevoegde medewerker van de luchthaven informatie aan piloten worden gegeven over bijvoorbeeld gebruik van de landingsbaan, de meteorologische omstandigheden en andere luchtvaartactiviteiten. In gecontroleerd gebied worden luchtverkeersregels gecombineerd met instructies van een luchtverkeersleider.

In de luchtverkeersdienstverleningsgebieden worden veelal vliegroutes (behalve meestal in klasse G) en luchtverkeersregels opgesteld die passen bij het operationele gebruik van het luchtruim en de luchthaven, en wordt ernaar gestreefd om vermijdbare hinder te voorkomen. De navigatienauwkeurigheid van het luchtvaartuig is bepalend voor hoe accuraat de gepubliceerde vliegroute kan worden gevlogen. Dit is van diverse factoren afhankelijk variërend van meteorologische omstandigheden tijdens VFR² vluchten waarbij de vlieger op zicht vliegt, tot de

² Bij Visual Flight Rules (VFR) vliegt de piloot op zicht en moet hij voortdurend zowel horizontaal als verticaal voldoende zicht hebben. Overwegend kleine zakenvluchten en private recreatieve vluchten vliegen VFR. Bij Instrument Flight Rules (IFR) maakt de piloot gebruik van instrumenten om te navigeren, landen en/of opstijgen en kan gevlogen worden zonder zicht uit de cockpit (bij slecht weer of in het donker). Grote commerciële lijndiensten vliegen altijd IFR.

nauwkeurigheidfactor waarmee een navigatieboordcomputer in staat is de route te vliegen tijdens een IFR vlucht. Vaststelling van de routes is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Defensie.

Luchtverkeersleiding heeft tot doel om veilig gebruik van het luchtruim te bewerkstelligen en het verkeer veilig en efficiënt af te handelen. Afhankelijk van meteorologische omstandigheden en rekening houdend met de veiligheid en efficiency van de luchthaven en het luchtruim zal een luchtverkeersleider instructies (b.v. koers- en hoogteaankwijzingen) geven aan de luchtruimgebruikers. De luchtverkeersleider heeft hierbij de mogelijkheid om af te wijken van de gepubliceerde vliegroutes om de veiligheid en efficiency te kunnen waarborgen. Op dit moment wordt er luchtverkeersleiding verleend op de volgende civiele luchthavens, Schiphol, Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport. Op Eindhoven Airport is sprake van civiel medegebruik en wordt luchtverkeersleiding verleend door de militaire luchtverkeersdienstverlener.

5. Financiëring luchtverkeersdienstverlening in algemene zin

De inrichting van luchtverkeersleiding op een luchthaven brengt zowel initiële investeringsuitgaven met zich mee als structurele kosten voor de luchtverkeersdienstverlening zelf. Bij de kosten voor luchtverkeersdienstverlening kan worden gedacht aan personele kosten, zowel van de luchtverkeersleiders als van het ondersteunend personeel (voor het opstellen en onderhouden van procedures, het werven, opleiden en trainen van mensen) en van management en overhead, overige exploitatiekosten (gas, water, elektriciteit, beheer en onderhoud, etc.), de afschrijvings-, en rentekosten over de beschikbare apparaten en systemen (radar-, navigatie- en communicatiesystemen, basisinfrastructuur, etc). De totale kosten voor de luchtverkeersdienstverlening worden gealloceerd naar de diverse soorten dienstverlening, te weten en route, naderings- en terminaldienstverlening. Er gelden twee soorten tarieven: een voor het en route verkeer (incl. naderingsverkeer) en een voor de plaatselijke luchtverkeersleiding.

Tot 2012 worden de totale kosten van de luchtverkeersleiding in Nederland en de Europese Unie doorberekend aan de gebruikers. Dit staat bekend als het full cost recovery principe. Met ingang van 2012 wordt nieuwe Europese regelgeving van kracht, waarmee het "full cost recovery principe" plaats maakt voor het zogenaamde determined cost recovery principe. Naar alle waarschijnlijkheid zal het determined cost system pas met ingang van 1 januari 2015 op de terminal tarieven worden toegepast. Een formeel besluit over de toepassing hiervan in Nederland zal binnenkort worden genomen.

Als gevolg van deze regelgeving zullen luchtvaartnavigatiedienstverleners in de toekomst moeten voldoen aan bindende prestatiedoelstellingen op nationaal of Europees niveau. Deze prestatiedoelen hebben naast veiligheid (verhoging veiligheidsniveau), capaciteit (vermindere van vertraging), duurzaamheid (meer rechtstreekse routes) ook betrekking op kostenefficiëntie. Daarnaast gaan de dienstverleners ook een verkeersvolume- en een kostenrisico dragen. Hierdoor wordt het des te belangrijker om een structurele en robuuste kostendekkendheid van de luchtvaartnavigatiedienstverlening te waarborgen. In hfd. 8 wordt nader ingegaan op de heffingsystematiek en de mogelijkheden hierin voor financiering van luchtverkeersleiding op de Luchthaven Lelystad.

6. Luchthaven Lelystad en luchtverkeersleiding

Lelystad heeft een luchthaven waar op dit moment met name de groep "General Aviation" veel gebruik van maakt. Het gaat dan om kleiner verkeer bestaande uit lesverkeer, zakelijk verkeer en recreatievluchten. Tevens vindt er een flink aantal helikopterbewegingen plaats dat ook voor een groot deel bestaat uit lesvluchten. Daarnaast worden door de komst van het Aviodrome (2003) inmiddels ook geregeld vluchten uitgevoerd met grotere vliegtuigtypes. Ook de bouw van enkele grotere onderhoudshangaars heeft er toe geleid dat Lelystad Airport vaker wordt aangedaan door grotere vliegtuigen tot en met de Fokker 100. Dit zijn ongeveer 100 vluchten op jaarbasis. Het aanwijzingsbesluit dat sinds mei 2010 van kracht is biedt ook de nodige ruimte voor groei in de categorieën tot en met Fokker 100 bij de bestaande baanlengte.

Op dit moment kent Lelystad Airport een veilige operatie zonder luchtverkeersleiding gedurende de dag. Buiten de uniforme daglichtperiode (UDP) is een Flight Information Service Officer Lelystad (FISO) aangewezen die luchtverkeersinformatie mag verstrekken. Deze luchthaven informatie verstrekker mag echter geen instructies geven aan vliegers. Er is dan ook geen sprake van luchtverkeersleiding.

De regio en het regionale bedrijfsleven hebben de afgelopen jaren meerdere malen aangedrongen om luchtverkeersleidingsdiensten op luchthaven Lelystad te laten verlenen. Dit wordt hoofdzakelijk ingegeven vanuit de wens tot ruimtelijk-economische doorontwikkeling van de regio. Een moderne innovatieve regionale luchthaven met luchtverkeersleiding wordt door de regio gezien als een katalysator voor de omgeving met een positief effect op de werkgelegenheid en bereikbaarheid.

Eind 2008 heeft de Provincie Flevoland onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om vooruitlopend op de nieuwe aanwijzing luchtverkeersleiding te introduceren. Over dit onderzoek en de conclusies die de provincie Flevoland en gemeente Lelystad hieruit trekken is de Tweede Kamer in december 2008 door de Minister van Infrastructuur en Milieu per brief op de hoogte gesteld (29665 nr. 116). De provincie Flevoland en gemeente Lelystad concludeerden op basis van dit onderzoek en met de kennis van dat moment inzake het aanwijzingsbesluit dat invoering van luchtverkeersleiding haalbaar is ná verlenging van de landingsbaan. In de brief aan de Kamer is dit als volgt verwoord: "gezien de uitkomst van het onderzoek van de provincie voorlopig wordt vastgehouden aan het standpunt dat invoering van luchtverkeersleiding op Lelystad Airport wordt gekoppeld aan het besluit aan het besluit van de baanverlenging". Gelet op de resultaten van het onderzoek en de conclusies van de regio is van rijkszijde vastgehouden aan het standpunt dat invoering van luchtverkeersleiding op Lelystad Airport wordt gekoppeld aan het besluit van Schiphol Group over de baanverlenging, waarbij Schiphol Group de benodigde investeringen voor de baanverlenging op zich zou nemen.

In de voorbereiding om te komen tot de nieuwe aanwijzing was de baanverlenging en daarmee invoering van luchtverkeersleiding het uitgangspunt. Kort voordat het definitieve aanwijzingsbesluit vorm kreeg, werd vanwege de recessie in de luchtvaart door de initiatiefnemer (Schiphol) aangegeven dat de feitelijke baanverlenging niet per direct verwacht mag worden. In de brief aan de Tweede Kamer (6 oktober 2009, 31936 nr.9) is hierover opgenomen dat "zij (Schiphol) hiertoe zullen overgaan zodra de marktvraag voor niet mainportgebonden verkeer hier aanleiding voor geeft zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de

netwerkkwaliteit op Schiphol en de door de Alderstafel genoemde aandachtspunten zoals de luchtruimproblematiek (interferentie met Schiphol verkeer, inpassing t.o.v. militaire functies) tot adequate oplossingen zijn uitgewerkt”.

Naar aanleiding van bovenstaande is er door het bevoegd gezag besloten dat er twee verschillende situaties in het aanwijzingsbesluit werden opgenomen.

1. Situatie met onverlengde landingsbaan van 1250 meter, met de daarbij behorende groei;
2. Situatie met verlengde landingsbaan van 2100 meter, met de additionele geluidsruimte voor circa 5000 vliegtuigbewegingen Boeing 737 en vergelijkbaar.

Daarnaast heeft Schiphol samen met de provincie en gemeente aangegeven, ondanks de vertraagde marktontwikkeling, de luchthaven Lelystad stapsgewijs te ontwikkelen tot een zakelijke luchthaven. Hiermee kan worden gekomen tot een rendabele exploitatie van de luchthaven in opmaat naar een situatie mét baanverlenging. Vooral in de segmenten voor zakenvluchten en lesvluchten en groot vliegtuigonderhoud, wil de luchthaven een grotere rol gaan vervullen waarbij de introductie van luchtverkeersleiding door de regio noodzakelijk wordt geacht. Zoals is opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer (6 oktober 2009, 31936 nr.9) heeft Schiphol aangegeven zorg te zullen dragen voor het operationeel maken van navigatiehulpmiddelen en voor (beperkte) luchtverkeersleiding. Vanzelfsprekend is dit gehouden aan formele procedures waarbij enkele instanties formele bevoegdheden hebben. Deze procedures zijn ook opgenomen in het actieplan.

7. Ontwikkelingsperspectief Lelystad Airport

In de Planologische Kernbeslissing (PKB) is Lelystad Airport geschetst als luchthaven die zich kan ontwikkelen tot een luchthaven met een zakelijk karakter. Binnen dit kader heeft de exploitant een aanwijzingsverzoek ingediend dat ruimte biedt aan klein verkeer (BKL-verkeer) en een deel van het kleiner zakelijk verkeer (Ke-verkeer) dat nu gebruik maakt van de luchthaven Schiphol. Daarnaast wordt ruimte gevraagd voor een beperkte hoeveelheid groter verkeer (zoals type Boeing 737).

Op 6 mei 2010 is het aanwijzingsbesluit voor luchthaven Lelystad in werking getreden. Met dit besluit krijgt de luchthaven verruimde openstellingtijden, meer mogelijkheden om klein en groot verkeer af te handelen en de mogelijkheid om de landingsbaan te verlengen.

De aanwijzing gaat uit van twee situaties:

1. Situatie met onverlengde landingsbaan van 1250 meter,
2. Situatie met verlengde landingsbaan van 2100 meter.

Alleen met een verlengde baan kunnen op deze luchthaven passagiersvluchten met het type Boeing 737 / Airbus A320 plaatsvinden (ca 5000 vtb per jaar).

Uitgaande van het aanwijzingsbesluit Lelystad en op basis van voornoemde onderzoeken en de toezeggingen van de betrokken partijen wordt de volgende logische fasering aangehouden voor de invoering van luchtverkeersleiding op de luchthaven Lelystad, tevens is aangegeven welke voorwaarden daarbij gelden. (Zie ook onderstaande figuur):

1. een eerste fase zonder baanverlenging waarin zich in principe de volgende opties voordoen waar tussen een keuze gemaakt kan worden.

- a. fase 1a zonder baanverlenging en zonder luchtverkeersleiding;
 - b. optioneel fase 1b zonder baanverlenging en zonder luchtverkeersleiding maar met gebruik van het Instrument Landing System (ILS) en FISO (ook wel LA plus genoemd);
 - c. optioneel fase 1c zonder baanverlenging met luchtverkeersleiding.
2. een tweede fase met baanverlenging en volledige luchtverkeersleiding
 3. een derde fase waarvoor een verkenning loopt naar een intensiever gebruik van de luchthaven Lelystad conform de adviesopdracht aan de regionale Alderstafel Lelystad

Voor de goede orde wordt hier aangetekend dat de derde fase geen onderdeel is van het huidige aanwijzingsbesluit en dat hier ook geen verdere besluiten over zijn genomen, het betreft een verkenning naar mogelijkheden die wordt onderzocht door de regionale Alderstafel Lelystad.

Bevoegde partijen, exploitant en regio hebben afgesproken dat deze fasen stap voor stap doorlopen en afgerond worden en dat de netwerkqualiteit van de mainport Schiphol en een veilige en vlotte afhandeling van luchtverkeer van en naar Schiphol hierbij leidend is, gezien het maatschappelijk belang van de mainport Schiphol dat in de luchtvaartnota is opgenomen. De luchtzijdige inpassing van het luchtverkeer van en naar Lelystad Airport is daarbij een aandachtspunt in alle fasen. Lelystad Airport bevindt zich in een complex luchtruim met intensieve verkeersstromen van en naar Schiphol enerzijds en nabij militaire oefengebieden en militaire (laagvlieg)routes anderzijds.

Doordat er thans veel ontwikkelingen zijn in het Nederlandse luchtruim is een uitwerking tot op technisch detail momenteel niet mogelijk voor alle fasen, maar gezien de ontwikkeling van de luchthaven is dat op dit moment ook nog niet nodig. Immers, de baanverlenging is eerst aan de orde als de marktvraag voor niet-mainportgebonden verkeer op Schiphol hier aanleiding toe geeft. In de volgende paragraaf worden de verschillende fasen nader toegelicht.



Figuur 1: schematisch overzicht van de fasen van het actieplan

8. Fasering luchtverkeersleiding Lelystad Airport

In onderstaande beschrijving is aangegeven welke voorwaarden per fase gelden en welke stappen doorlopen dienen te worden om een zorgvuldige afweging te kunnen maken op welk moment in de fasering de introductie van luchtverkeersleiding op Lelystad Airport en welk dienstverleningspakket wenselijk en uitvoerbaar is.

8.1. Fase 1 zonder baanverlenging

8.1.1. Fase 1a zonder baanverlenging en zonder luchtverkeersleiding

Deze fase heeft tot doel om de activiteiten zoals benoemd in de eerste fase van het aanwijzingsbesluit mogelijk te maken. Daartoe moeten de vliegroutestructuur en de luchtverkeersregels zodanig worden ontworpen dat uitbreiding van de activiteiten op Lelystad mogelijk is zonder luchtverkeersleiding maar met een veilige operatie. Conform het aanwijzingsbesluit wordt initieel uitgegaan van een onverlengde landingsbaan, verruiming van de openingstijden van de luchthaven en een gebruik zonder vliegtuigbewegingen met grotere vliegtuigen van het type Boeing 737 / Airbus A320. Uitgangspunt is verruiming van de capaciteit naar de vergunde ruimte met onverlengde baan, waarbij luchtverkeersregels die de uurcapaciteit van het aantal vliegtuigbewegingen kunnen beperken niet zijn uitgesloten om een veilige operatie zonder luchtverkeersleiding te waarborgen.

Beleidsmatig kader:

- een veilige inpassing in het luchtruim zonder de militaire operatie, de Schipholoperatie en de ontwikkeling van het netwerk op Schiphol te storen;
- de kaders die volgen uit de implementatie van het aanwijzingsbesluit Lelystad wat betreft de te volgen routes (Op dit moment voert de LVNL een veiligheidsbeoordeling uit voordat tot vaststelling van de routestructuur en luchtverkeersregels voor fase 1 kan worden overgegaan)

8.1.2. Optioneel fase 1b zonder baanverlenging en zonder luchtverkeersleiding maar met gebruik van het Instrument Landing System (ILS)

Een andere mogelijkheid binnen fase 1 is het voorstel van de exploitant waarbij het Instrument Landing System (ILS) wordt geactiveerd in combinatie met een intensievere vorm van informatievoorziening door een Flight Information Service Officer (FISO). Dit wordt ook LAplus genoemd. Daarmee wordt het mogelijk trainingsvluchten uit te voeren in het donker en bij slecht weer. Verder kan de ILS incidenteel als hulpmiddel bij de landing gebruikt worden voor vliegtuigen die hiervoor de benodigde navigatieapparatuur aan boord hebben. Voor activering van de ILS zijn (gedeeltelijk) aanpassingen in het luchtruim en van vliegprocedures nodig, maar zal ook moeten worden aangetoond dat het veilig realiseerbaar is.

Schiphol Group heeft in haar brief aan de provincie d.d. 10 september 2009 aangegeven dat zij conform eerder gemaakte afspraak met de Provincie voornemens is de luchthaven Lelystad stapsgewijs te ontwikkelen zodat de ontwikkeling zoals beschreven in de aanwijzing daadwerkelijk zal plaatsvinden. De daartoe noodzakelijke initiatieven zoals onder meer het activeren van het ILS zullen zij samen met de regionale partijen verder ontwikkelen en uitvoeren.

Fase 1b samengevat

Beleidsmatig kader:

- een veilige inpassing in het luchtruim zonder de militaire operatie, de Schipholoperatie en de ontwikkeling van het netwerk op Schiphol te storen;
- de kaders die volgen uit de implementatie van het aanwijzingsbesluit Lelystad wat betreft de te volgen routes;

Technische voorwaarden:

- uitbreiding van de bevoegdheden van medewerkers op de luchthaven, incl. werving, training en opleiding;
- technische aanpassingen en investeringen in apparatuur, incl. onderhoud aan installaties.

8.1.3. Optioneel fase 1c zonder baanverlenging en met luchtverkeersleiding.

Indien in fase 1 vooruitlopend op verlenging van de baan luchtverkeersleiding gewenst is, gelden nog steeds dezelfde generieke uitgangspunten van de aanwijzing als bij fase 1a. Aanvullend zullen bij invoering van luchtverkeersleiding de van toepassing zijnde luchtverkeersregels moeten worden aangepast ten gevolge van de wijziging in luchtruimstructuur rond de luchthaven en daarmee de luchtruimclassificatie, en zal de routestructuur ten opzichte van fase 1a/b worden aangepast. Dit heeft ook gevolgen voor naderingsverkeersleiding.

Bij het in de eerste fase beperkte volume vliegverkeer kan er onderzocht worden in hoeverre er maatwerk kan worden geleverd ten aanzien van luchtverkeersleiding Lelystad Airport. Voor het naderingsverkeer bestaat de optie om gebruik te maken van de naderingsverkeersleiding van Schiphol. Dit houdt in dat het verkeer dat Lelystad Airport nadert, zal worden begeleid door de luchtverkeersleiding op Schiphol Oost, zoals dit ook geschiedt voor het naderingsverkeer van Rotterdam the Hague Airport. Dit geldt ook voor vertrekkend verkeer. Ter plekke wordt op Lelystad Airport alleen de torenverkeersleiding verzorgd. Hierbij moet wel aandacht zijn voor de toename van de werkdruk en beschikbare capaciteit van de luchtverkeersleiding op Schiphol. Het afwegingskader voor het bevoegd gezag hiervoor is tweeledig (beleidsmatig en financieel):

- de beleidsmatige afweging is afhankelijk van de uitkomsten van de luchtruimvisie en is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag met input van de LVNL;
- de financiële onderbouwing zal door de exploitant inzichtelijk moeten worden gemaakt.

Daarnaast zal er ook onderzocht moeten worden welke niveau van luchtverkeersdienstverlening voor Lelystad Airport veilig en optimaal is. Daarbij valt te denken aan:

- Volledige luchtverkeersleiding houdt in dat gedurende de volledige openingsuren van de luchthaven alle dagen van de week de luchtverkeersregels worden gecombineerd met instructies van een luchtverkeersleider.
- Piekuur Luchtverkeersleiding (bijv. 7-10uur, 16-19uur) is in overeenstemming met het bovenstaande, echter luchtverkeersleiding wordt alleen verleend gedurende bepaalde perioden van de dag. Hierdoor kunnen de kosten van de luchtverkeersdienstverlening mogelijk beperkt worden. In de tussenliggende periode zal de FISO dan zorg dragen voor de verstrekking van vluchtinformatie.
- Week-weekend luchtverkeersleiding waarbij luchtverkeersleiding alleen wordt verleend gedurende de week waardoor met name het zakenverkeer geaccommodeerd kan worden.

Afhankelijk van het niveau van luchtverkeersdienstverlening dat de voorkeur krijgt, moeten er technische stappen worden genomen om de invoering van luchtverkeersleiding mogelijk te maken, zoals de werving, opleiding en training van toren- en naderingsverkeersleiders, de upgradage van bestaande installaties en de mogelijke aanschaf van nieuwe apparatuur. Het

volledige operationele proces van invoering van luchtverkeersleiding neemt circa twee jaar in beslag.

Welk niveau van luchtverkeersdienstverlening voor Lelystad Airport veilig en optimaal is, zal in het uiteindelijke verzoek van de exploitant onderbouwd moeten worden. Het niveau van dienstverlening en de wijze waarop het naderend en vertrekkend verkeer wordt afgehandeld heeft effect op de kosten. Het is van belang dat de exploitant in het uiteindelijke verzoek niet alleen heeft uitgewerkt en onderbouwd welk niveau van dienstverlening de voorkeur krijgt, er zal ook onderzocht moeten zijn op welke wijze de kosten worden gedekt.

Heffingen luchtvaarnavigatiedienstverlening

Vanaf 2008 geldt in Nederland het heffingensysteem van de One Group of Airports (OGA) waarbij voor alle door de LVNL gecontroleerde Nederlandse Luchthavens één terminal unit rate geldt. Nadeel van dit systeem is dat er sprake is van kruissubsidiëring omdat de kosten van de terminal luchtverkeersleiding ten behoeve van een aantal luchthavens niet worden gedekt uit de opbrengsten van diezelfde luchthavens. Zodra de kosten op een regionale luchthaven niet worden gedekt uit de opbrengsten van de betreffende luchthaven, dan bevoordeelt het OGA-model de gebruikers van de regionale luchthaven, terwijl de gebruikers van de mainport meer moeten betalen, hetgeen niet bijdraagt aan het bevorderen van de mainport-positie zoals is aangegeven in de Luchtvaartnota. Een prikkel om de onderdekking van kosten op een luchthaven tegen te gaan ontbreekt in het huidige beleid.

Gezien de Europese ontwikkelingen zoals de SES regelgeving, de implementatie van FABEC en prestatiesturing is het noodzakelijk om het huidige heffingenbeleid van plaatselijke luchtvaarnavigatiedienstverlening op onderdelen aan te passen binnen de heffingensystematiek. Het Rijk is op dit moment bezig met de vormgeving van nieuw en evenwichtiger plaatselijk ATC heffingenbeleid wat voor alle gecontroleerde Nederlandse luchthavens zal gaan gelden voor de periode na 2014 en waarbij ook andere partijen dan luchtruimgebruikers verantwoordelijk kunnen worden voor de financiering van luchtverkeersdienstverlening. Het doel daarbij is om van het huidige heffingenzonemodel "One Group of Airports (OGA)" zoals dat is ingebed in de systematiek, geleidelijk via een overgangsregime over te stappen naar een meer robuust heffingenbeleid waarbij:

- onderdekking van kosten per luchthaven en kruissubsidiëring wordt voorkomen zodat passagiers op een bepaalde luchthaven niet betalen voor de kosten van de dienstverlening op een andere luchthaven,
- het profijtbeginsel een sterkere rol speelt zodat naast de airlines ook derden (bijv. luchthaven of provincie) kunnen worden betrokken bij de bekostiging van luchtvaarnavigatiedienstverlening,
- het level playing field tussen luchthavens wordt verbeterd en invoering van prestatiesturing geen verstoring van de concurrentiepositie van een gecontroleerde luchthaven tot gevolg heeft omdat er geen evenwicht is tussen kosten en opbrengsten met betrekking tot de luchtvaarnavigatiedienstverlening,
- prikkels zijn voorzien ten behoeve van het verbeteren van efficiëntie van de dienstverlening,
- mogelijkheden van flexibilisering (keuzemenu) van het niveau van dienstverlening is ingebouwd.

In geval er wordt gekozen voor de introductie van luchtverkeersleiding op Lelystad Airport dan zal de luchthaven rekening dienen te houden met de bovengenoemde punten. In de aanloop naar 2014 en de nieuwe heffingensystematiek zal er wel al ruimte zijn voor derde partijen om bij te dragen in aan de financiering van luchtvaartnavigatiedienstverlening. Hierbij geldt de randvoorwaarde dat er sprake is van evenwicht tussen kosten en opbrengsten van de plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening per luchthaven. Hiermee wordt de ongewenste kruissubsidiëring tussen luchthavens voorkomen en is een goede basis gelegd om prestatiesturing inclusief bijbehorende kostenreductietargets door te kunnen voeren zodat de gecontroleerde luchthavens gelijk worden behandeld.

Besluitvorming met betrekking tot structurele en robuuste kostendekkende luchtvaartnavigatiedienstverlening dient te worden uitgewerkt in een sluitende businesscase en opgenomen in het officiële verzoek wat de exploitant zal indienen.

Fase 1c samengevat

Beleidsmatig kader:

- een veilige inpassing in het luchtruim zonder de militaire operatie, de Schipholoperatie en de ontwikkeling van het netwerk op Schiphol te storen;
- de kaders die volgen uit het aanwijzingsbesluit Lelystad wat betreft de te volgen routes;
- keuze van al dan niet specifiek op Lelystad toegesneden heffingenbeleid

Technische voorwaarden:

- toedeling van toren- en naderingsverkeersleiders voor het naderings- en terminalverkeer naar, van en op Lelystad, incl. werving, training en opleiding;
- technische aanpassingen en investeringen in apparatuur, incl. onderhoud aan installaties.

8.1.4. Uitvoeringsstappen fase 1:

- Stap 1. Uitwerking van fase 1a, 1b en 1c en de genoemde verschillende opties en bijbehorende voorwaarden door de exploitant, en de uitwerking van het nieuwe heffingenbeleid en de luchtruimvisie door het bevoegd gezag.
- Stap 2. Een officieel verzoek van de exploitant wordt gedaan aan het bevoegd gezag om luchtvaartnavigatiedienstverlening op Lelystad Airport in te voeren. Dit verzoek zal bestaan uit:
- onderbouwing van de gewenste vorm en het gewenste niveau van luchtverkeersdienstverlening (1a, 1b, 1c) aan de hand van een multi-criteria analyse die door de exploitant zal worden opgesteld. Aan de hand van deze analyse zal het bevoegd gezag een beleidsmatige afweging maken. De verschillende criteria waaraan zal worden getoetst zijn:
 1. Marktvraag
 2. Realiseerbaar voor 2014
 3. Veiligheid
 4. Geen schade/interferentie Schipholverkeer
 5. Uurcapaciteit (hoeveel vliegtuigen per uur)
 6. Totale kosten
 7. Robuustheid en structureel karakter van financiering

8. Verwachte kosten per vliegtuigbeweging

9. Effecten voor de luchtruimclassificaties

10. Effecten op hinder

11. Luchtruimvisie

- een sluitende business case waaruit blijkt dat de kosten voor luchtverkeersleiding structureel gedekt worden, eventueel met bijdrage van baathebbers (bijv. decentrale overheden en het bedrijfsleven);
- een safety case;

- Stap 3. positief beleidsmatig advies door de LVC ten aanzien van voorgenomen niveau van luchtverkeersdienstverlening en de bijbehorende wijzigingen in het luchtruim en/of vliegprocedures;
- Stap 4. positieve toetsing van de voorgenomen wijzigingen op technisch operationele veiligheidscriteria door IVW;
- Stap 5. veiligheidsbeoordeling van de voorgenomen wijzigingen door LVNL (incl. efficiency en milieukeurmerken);
- Stap 6. indien op grond van EU regelgeving vereist, veiligheidstoetsing door de NSA;
- Stap 7. vaststelling van het besluit tot wijziging door de bewindspersonen;
- Stap 8. invoering in het ATM systeem door de LVNL;
- Stap 9. afhankelijk van de gekozen optie is installatie van toren- en naderingsverkeersleiders, incl. werving, training en opleiding technische aanpassingen en investeringen in apparatuur, incl. onderhoud aan installaties aan de orde.

8.2. Fase 2: met baanverlenging en luchtverkeersleiding

In fase 2 geldt een verlengde baan met volledige luchtverkeersleiding en hierop aangepaste procedures. Daarnaast zijn er ca 5000 vliegtuigbewegingen met grotere vliegtuigen van het type Boeing 737 / Airbus A320 mogelijk. De capaciteit kan groeien naar de eindsituatie zoals opgenomen in het aanwijzingsbesluit.

Voor deze fase is het van belang dat Schiphol Group de investeringsbeslissing voor de baanverlenging heeft genomen. Zoals eerder aangegeven zullen zij hiertoe overgaan zodra de marktvrage voor niet mainportgebonden verkeer hier aanleiding voor geeft (zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de netwerk kwaliteit op Schiphol) en de luchtruimproblematiek (interferentie met Schiphol verkeer) is opgelost.

Fase 2 samengevat

Beleidsmatig kader:

- een veilige inpassing in het luchtruim zonder de militaire operatie, de Schipholoperatie en de ontwikkeling van het netwerk op Schiphol te storen;
- de kaders die volgen uit de implementatie van het aanwijzingsbesluit Lelystad wat betreft

de te volgen routes.

Fase-specifieke voorwaarden:

- een positieve investeringsbeslissing voor baanverlenging door de eigenaar van de luchthaven;
- de kosten voor luchtverkeersleiding moeten worden gedekt door de exploitatie van de luchthaven.

Technische voorwaarden:

- installatie van toren- en naderingsverkeersleiders, incl. werving, training en opleiding;
- technische aanpassingen en investeringen in apparatuur, incl. onderhoud aan installaties.

8.2.1 Uitvoeringsstappen fase 2

- Stap 1. Uitwerking van beleidsmatig kader ten aanzien van nieuw heffingenbeleid en de luchtruimvisie;
- Stap 2. Een positieve investeringsbeslissing voor baanverlenging door de eigenaar van de luchthaven;
- Stap 3. positief beleidsmatig advies door de LVC ten aanzien van voorgenomen vorm van luchtverkeersdienstverlening en de bijbehorende wijzigingen in het luchtruim en/of vliegprocedures;
- Stap 4. positieve toetsing van de voorgenomen wijzigingen op technisch operationele veiligheidscriteria door IVW;
- Stap 5. veiligheidsbeoordeling van de voorgenomen wijzigingen door LVNL (incl. efficiency en milieukeurmerken);
- Stap 6. indien op grond van EU regelgeving vereist, veiligheidstoetsing door de NSA;
- Stap 7. vaststelling van het besluit tot wijziging door de bewindspersonen;
- Stap 8. invoering in het ATM systeem door de LVNL;
- Stap 9. installatie van toren- en naderingsverkeersleiders, incl. werving, training en opleiding technische aanpassingen en investeringen in apparatuur, incl. onderhoud aan installaties.

8.3 Fase 3: verkenning naar intensiever gebruik van de luchthaven Lelystad conform de opdracht aan de regionale Alderstafel Lelystad

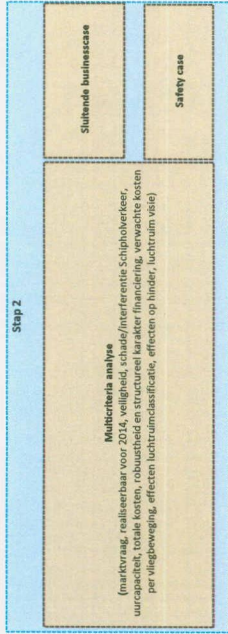
Aan de regionale Alderstafel Lelystad wordt op dit moment een intensiever gebruik van de luchthaven Lelystad verkend waarbij wordt uitgegaan van circa 35.000/45.000 vliegtuigbewegingen van het type Boeing 737 / Airbus A320. Mocht hiertoe op termijn worden besloten dan dient allereerst een procedure te worden gestart om te komen tot een nieuw

luchthavenbesluit en zullen de luchtverkeersregels en de routestructuur ten opzichte van fase 2 moeten worden aangepast.

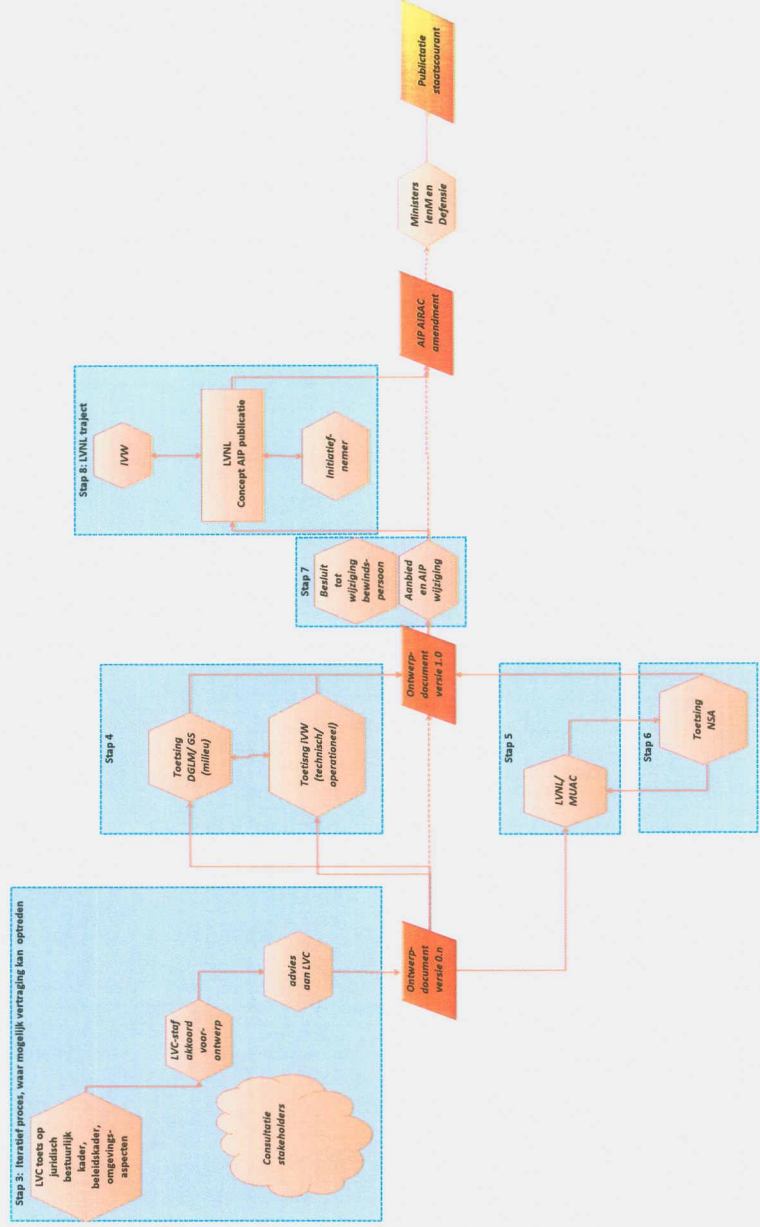
In het kader van de regionale Alderstafel Lelystad is duidelijk geworden dat een luchthaven Lelystad met dit type vliegtuigbewegingen niet eenvoudig is in te passen in het luchtruim. Hierover heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer per brief (31936, nr. 44) geïnformeerd. Mede naar aanleiding hiervan is aangegeven dat in samenwerking met de minister van Defensie zal worden gewerkt aan een nieuw luchtruimontwerp om oplossingen te bieden voor de schaarste in het nationale luchtruim.

Het luchtruimontwerp moet de basis bieden om een extra inpassingsscenario te kunnen formuleren waarmee de regionale Alderstafel Lelystad een eindconclusie kan trekken over de luchtzijdige inpasbaarheid. Fase 3 wordt dan ook verder uitgewerkt via de Regionale Alderstafel onder voorbehoud van de luchtruimvisie en wordt in het kader van dit actieplan niet verder uitgewerkt.

Vorbereidingsfase



Artikel 5.11 procedurele toetsen



Technische realisatie verkeersleider