



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevr. drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Luchtverkeerscommissie

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Kenmerk

IENW/BSK-2018/23875

Datum 19 februari 2018
Betreft Advies LVC inzake routestructuur Lelystad Airport

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

De Luchtverkeerscommissie (LVC) adviseert de bewindspersonen van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie over luchtruimzaken. De LVC heeft vanuit deze rol de voorgenomen aansluitroutes en het luchtruimontwerp voor luchthaven Lelystad bekeken. Daarbij heeft de LVC ook kennisgenomen van het advies van de bewonersdelegaties Lelystad '*Een Ander Geluid*' en daarin aanleiding gezien te reflecteren op het doorlopen proces om hieruit lessen te trekken voor toekomstige luchtruimwijzigingen. Middels deze brief ontvangt u het advies van de LVC op de ontwerp aansluitroutes, ten behoeve van het te nemen besluit over de verdere uitwerking daarvan, als ook haar bevindingen ten aanzien van het proces voor luchtruimwijzigingen in reactie op het bewonersadvies. Ik stuur deze brief in afschrift aan de staatssecretaris van Defensie.

Consultatie ontwerp-aansluitroutes

Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) heeft in nauwe samenwerking met het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK), als gezamenlijke initiatiefnemers, in de periode september – november 2017 de betrokken luchtruimgebruikers geconsulteerd. Daarnaast heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het initiatief genomen om de ontwerp-aansluitroutes in de periode van 5 oktober 2017 t/m 2 november 2017 ter consultatie voor te leggen middels een openbare internetconsultatie. Verder heeft u aan bewonersdelegaties gevraagd een gezamenlijk advies uit te brengen over de aansluitroutes Lelystad.

LVNL en CLSK hebben de verbetervoorstellen die uit deze trajecten naar voren zijn gekomen nader verkend en gewogen. Op basis daarvan hebben LVNL en CLSK u een aangepast ontwerp van de aansluitroutes, inclusief bijhorende luchtruimstructuur, aangeboden.

Beoordeling LVC

De LVC heeft kennis genomen van de resultaten van de consultatie van luchtruimgebruikers, de reacties van de openbare internetconsultatie, het adviestraject met de bewonersdelegaties en de wijze waarop deze door LVNL en CLSK zijn beoordeeld en -waar mogelijk- meegenomen in het nu voorliggende,

verder uit te werken ontwerp. De LVC heeft op basis daarvan overwogen waar haar advies voor u van toegevoegde waarde kan zijn, gelet ook op de eerdere advisering in 2014 op de routeset B+ en in het licht van de huidige intensieve wisselwerking tussen LVNL, CLSK en de ministeries van Defensie en IenW, de uitgebreide consultatie met alle partijen en hetgeen reeds bestuurlijk en politiek is en nog wordt besproken over de aansluitroutes. Dat heeft de LVC doen besluiten om in haar advies te focussen op het tot heden doorlopen proces, de beoordeling of daarbij relevante partijen zijn betrokken en relevante informatie is verzameld, meegenomen en afgewogen, en advies uit te brengen hoe de kwaliteit van het project –zowel inhoudelijk als procesmatig- bij de verdere uitwerking van het routeontwerp kan worden vergroot.

Conclusies en aanbevelingen LVC

Op 26 mei 2014 heeft de LVC u geadviseerd over de toen voorliggende routestructuur voor de vertrek- en naderingsroutes in het lagere luchtruim, bekend als de routeset B+. De LVC heeft destijds positief geadviseerd op het toen voorliggende ontwerp van de IFR en VFR routes als onderdeel van de routeset B+. Daarbij heeft de LVC geconstateerd dat het ontwerp van de routestructuur B+ voldoet aan de uitgangspunten en randvoorwaarden gesteld in het Aldersadvies Lelystad, in de Voorstudie Operationeel Concept Lelystad, in het kabinetsstandpunt op het Aldersadvies Lelystad en in de Luchtruimvisie. De LVC heeft dan ook geadviseerd om het ontwerp van de routeset B+ te hanteren als basis voor het verdere ontwerp van de ATS aansluitroutes.

De LVC constateert dat routeset B+ inderdaad als basis heeft gediend ten behoeve van het nu voorliggende ontwerp, en dit ontwerp daarmee ook aansluit bij de gestelde uitgangspunten en randvoorwaarden. Tegelijkertijd merkt de LVC op dat dit op een aantal onvoorziene punten leidt tot minder ruimte voor General Aviation (GA) activiteiten. De LVC adviseert om bij de vervolgstappen voor Lelystad de GA te blijven betrekken en in breder verband bij de herziening van de Nederlandse luchtruimindeling te bezien of er meer eenduidigheid in de indeling en classificatie van het luchtruim kan worden gevonden om de gebruiksmogelijkheden voor de GA binnen de ruimte die er wel is te optimaliseren.

Daarnaast constateert de LVC dat de aanpassingen aan de luchtruiminrichting waar in 2014 nog van werd uit gegaan zijn vertraagd en dat de nu voorliggende routes uit dienen te gaan van de huidige luchtruimstructuur. Door LVNL en CSLK is aangegeven dat er binnen de huidige luchtruimstructuur naar verwachting ruimte is voor Lelystad om zich te ontwikkelen tot 10.000 vliegbewegingen per jaar. De LVC onderstreept deze conclusie en ondersteunt dan ook de aanpak die op dit moment wordt opgesteld om de algehele luchtruimherziening voortvarend op te pakken, teneinde de verdere doorgroei van Lelystad boven de 10.000 vliegbewegingen alsmede een optimalere inpassing van de aansluitroutes mogelijk te maken.

De LVC concludeert dat LVNL en CLSK tot heden het reguliere proces van ontwerp tot aan de vaststelling van een luchtruimwijziging voor luchthaven Lelystad zoals voorgeschreven hebben gevolgd. Voor dit traject zijn ten behoeve van het besluitvormingsproces stappen ingebouwd, zoals informatiebijeenkomsten, de internetconsultatie en het advies van de bewonersdelegaties, om zoveel als mogelijk relevante stakeholders en omgevingspartijen te betrekken en deze in de gelegenheid te stellen hun reactie op het routeontwerp te geven.

Verder komt de LVC tot de conclusie dat de reacties en concrete voorstellen die uit beide consultatietrajecten en het adviestraject met bewoners naar voren zijn gekomen, zorgvuldig zijn bestudeerd door LVNL en CLSK en verbetervoorstellen, waar dat mogelijk is, zijn overgenomen. De LVC maakt hierbij wel de kanttekening dat desalniettemin luchtruimgebruikers, bestuurders en bewoners zich onvoldoende tijdig en volledig geïnformeerd voelden, hetgeen het draagvlak voor de voorstellen negatief heeft beïnvloed. Daarnaast constateert de LVC dat LVNL en CLSK doende zijn werkafspraken met aangrenzende luchtverkeerscentra af te ronden met betrekking tot de aansluiting op het internationale luchtverkeersnetwerk.

De LVC heeft ook kennis genomen van de vervolgplanning met betrekking tot het verder uit te werken ontwerp, de validatie en formele vaststelling van de voorliggende routes en luchtruimstructuur. De Luchtverkeerscommissie geeft de volgende aanbevelingen mee met betrekking tot het vervolgproces:

1. Blijf betrokken regio's en luchtruimgebruikers goed informeren. Met de informatievoorziening aan de betrokken regio's is reeds een start gemaakt door de organisatie van informatiebijeenkomsten en de internetconsultatie. Naar mening van de LVC dient dit proces ook tijdens het vervolgproces te worden voortgezet, met als doel betrokken regio's goed te blijven informeren over de opening van Lelystad Airport en de gevolgen daarvan met betrekking tot de ligging en het gebruik van de vliegroutes.
2. Betrek aangrenzende luchtverkeerscentra, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Militaire Luchtvaartautoriteit (MLA) nauw bij de vervolgstappen in het uitwerken van het ontwerp en validatie van de voorliggende routes. Dit met als doel informatie, de actuele planning en verwachtingen ten aanzien van de vervolgstappen te blijven delen. Informeer de LVC, in ieder geval voorafgaand aan de formele aanvraag bij de ILT/MLA voor een technisch-operationele beoordeling, als ook naar aanleiding van de uitkomst daarvan.
3. Zorg voor een gedegen uitwerking en validatie. Het ontwerp van de nu voorliggende routes dient als basis om verder in een detailontwerp uit te werken en vast te leggen in een Procedure Ontwerp Document (POD) ondersteund door een beoordeling van de verwachte veiligheids-, efficiency- en milieueffecten en validatie van het ontwerp. Daarnaast dient er een veiligheidsargumentatie op grond van Verordening (EU) 1034/2011 door LVNL in samenwerking met CLSK te worden opgesteld.
4. Maak goede afspraken over de formele beoordeling. Het definitieve concept routeontwerp dient formeel aan de ILT en MLA ter toetsing te worden voorgelegd. Tegelijkertijd zal de vereiste veiligheidsargumentatie ter beoordeling aan de National Supervisory Authority (NSA) moeten worden aangeboden. De NSA zal deze beoordeling in gezamenlijkheid met de MLA uitvoeren. Het is gelet op de benodigde doorlooptijd en beoordeling door zowel de civiele als militaire autoriteiten van belang dat partijen hierover goede afspraken maken. Het helpt als deze partijen voorafgaand aan de formele aanvraag zoveel als mogelijk worden meegenomen (zie punt 2).

5. Pas de regelgeving tijdig aan. De Minister van IenW en Staatssecretaris van Defensie nemen bij een positieve beoordeling door de ILT/MLA en de NSA een definitief besluit over de vliegroutes en zullen dientengevolge de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, waaronder in de Regeling Luchtverkeersdienstverlening, aanpassen. Als gevolg daarvan kan vervolgens de Nederlandse luchtvaartgids AIP worden aangepast.
6. Zorg ervoor dat het publicatietraject tijdig start. Het publicatiemoment van de IFR- en VFR-routes is aan de orde op het moment dat de luchthaven operationeel voor IFR verkeer gebruikt gaat worden, waarbij rekening gehouden dient te worden met de internationaal afgesproken vaste publicatiedata voor luchtvaardenden (AIRAC cyclus).
7. Borg dat de VFR routes tijdig gereed zijn om formele vaststelling door IenW en Defensie van zowel de IFR- en VFR-routes gelijktijdig te laten plaatsvinden. Voor de VFR routes loopt op dit moment nog een consultatietraject onder regie van uw ministerie. Samen met de recreatieve luchtvaartsector en met duurzame energie partijen (wind coöperaties, ontwikkelaar) wordt gekeken naar de inpassing van VFR routes voor het GA verkeer.

Reflectie op proces luchtruimwijzigingen

De LVC heeft kennis genomen van het advies van de bewonersdelegaties Lelystad '*Een Ander Geluid*' en gereflecteerd op het doorlopen proces om hieruit lessen te trekken voor toekomstige luchtruimwijzigingen.

De LVC stelt vast dat, ondanks dat daartoe bestaande processen en werkwijzen correct zijn doorlopen en daarbij stappen zijn ingebouwd om de betrokkenheid te vergroten, het ontwerpproces van de aansluitroutes heeft geleid tot zorgen onder omwonenden en onrust in betrokken provincies, met aanhoudende kritiek op het tot heden gevolgde proces als gevolg. De bewonersdelegaties geven in hun gezamenlijke advies onder andere aan van mening te zijn dat de procesvoering rond de ontwikkeling van luchthaven Lelystad meerdere gebreken vertoont.

De LVC constateert dat deze kritiek op het doorlopen proces zich met name richt op het vergroten van de transparantie over het gehele besluitvormingsproces, het verbeteren van de communicatie en de mogelijkheden tot inspraak. Ook vanuit luchtruimgebruikers is kritiek geuit op het doorlopen proces en de informatievoorziening rond de consultatie.

Het proces tot het vaststellen van luchtruimwijzigingen, middels het daartoe opgestelde "Werkproces Gezamenlijk Luchtruim- en Procedureontwerp", is een richtsnoer bij het ontwerpen en doorvoeren van wijzigingen en vooral bedoeld voor luchtvaartpartijen en partijen die in dat proces een rol hebben. De LVC begrijpt gelet op de kritiek dat dit voor de buitenwereld niet transparant is. De processtappen sluiten daarbij in voorkomende gevallen ook niet goed aan bij de informatiebehoefte van met name bestuurlijke en omgevingspartijen (buiten de luchtvaart) en hun wens zich daarover te kunnen uitspreken. Het huidige proces is daar onvoldoende op ingericht. De LVC beveelt dan ook aan om opvolging te geven aan de kritiek in het bewonersadvies over het proces en de kritiek van luchtruimgebruikers met betrekking tot verbetering van de communicatie.

De LVC adviseert u vanuit haar rol om in ieder geval het huidige "Werkproces Gezamenlijk Luchtruim- en Procedureontwerp" te laten evalueren en verbetermaatregelen door te voeren. Daarbij dient vooral te worden bekeken op welke wijze de betrokkenheid van deze partijen kan worden vergroot, op een tijdige en effectieve manier kan worden georganiseerd, passend bij de desbetreffende luchtruim vraagstukken en mogelijke belangen die worden geraakt. De LVC stelt voor om, naast de bestaande wettelijke kaders, ook een aantal duidelijke criteria te hanteren (bv. scope/verwachte impact van een project, hoogteligging) op basis waarvan betrokkenheid te organiseren.

De LVC geeft tenslotte mee om ook in bredere zin te bekijken hoe het gehele besluitvormingsproces en het omgevingsmanagement rond de ontwikkeling van luchthavens en het luchtruim veel meer op een integrale manier kan worden aangepakt om te borgen dat besluitvorming in samenhang tot stand komt, vooraf voldoende transparantie bestaat over alle stappen en betrokkenheid van partijen en verwachtingen daarmee ook adequaat kunnen worden gemanaged. De LVC adviseert om deze punten ook in de aanpak voor het programma luchtruimherziening te betrekken. De procesvoering rond grote infrastructurele projecten op de grond biedt mogelijk een leidraad om dat voor luchtvaart verder vorm te geven.

De LVC is uiteraard bereid om u daarover verder te adviseren.

Hoogachtend,

Dhr. ir. P.H.C.M. van Gorp
Voorzitter Luchtverkeerscommissie