gemeente Dalfsen

MEMO

Onderwerp: Achtergrondinformatie dossier Lelystad Airport n.a.v. brief minister over vlieghoogte in de regio.
Datum: 2 december 2021

Aanleiding:
Via brief d.d. 22-06-21[1] heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) laten weten dat het gebleken is dat vliegtuigen niet hoger kunnen vliegen op de laatste 30 kilometer van de naderingsroute naar Lelystad Airport, zonder consequenties voor de capaciteit in het luchtruim of de vliegveiligheid. Via motie van dhr. Bontenbal (CDA)[2], is de regering opgeroepen om te onderzoeken *hoe het laatste stukje laagvliegroutes toch op een veilige en tijdige wijze kan verdwijnen, en de Kamer hierover voor 1 november 2021 te informeren*. N.a.v. dit onderzoek heeft de minister op 2 december 2021[3] een brief naar de kamer gezonden dat hoger vliegen op dit laatste route deel niet mogelijk is en daarmee het verdwijnen van de laagvliegroutes boven het Vechtdal binnen fase 1 van de herindeling van het luchtruim niet mogelijk blijkt. Dit is in afwijking van eerdere concrete toezeggingen[4].

Inhoud brief:
In de brief wordt toegelicht dat de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) drie scenario's heeft onderzocht om dit vraagstuk op te lossen en de nadering hoger af te handelen. De conclusie wordt getrokken dat het onderzoek niet heeft geleid tot een andere conclusie dan zoals eerder gemeld in de voortgangsbrief[5]. Dat betekent dat het ophogen van de zuidelijke aanvliegroute vanaf Lemelerveld richting Lelystad op een tijdige en veilige wijze op dit moment niet mogelijk is zonder een structurele inperking op de capaciteit van Schiphol. Op dit deel van de route (ca. 30 km) zal de oorspronkelijke hoogte van ca. 6.000 voet gevlogen blijven worden.

De minister geeft aan dat in de volgende fase van het programma Luchtruimherziening de hoofdstructuur van het luchtruim nader wordt uitgewerkt. *De huidige routes zijn daarbij geen uitgangspunt. LVNL en CLSK blijven zich derhalve binnen dit kader inspannen om ook voor het laatste deel van de aanvliegroute een passende oplossing te realiseren. Dit kan enkele jaren in beslag nemen: de realisatie van de hoofdstructuur is gepland voor de periode 2024-2027. In deze periode zal ook het nieuwe verkeersleidingssysteem iCAS worden geïmplementeerd en zal 1ATM, de integratie van de luchtverkeersleiding van CLSK in LVNL, worden gerealiseerd.*

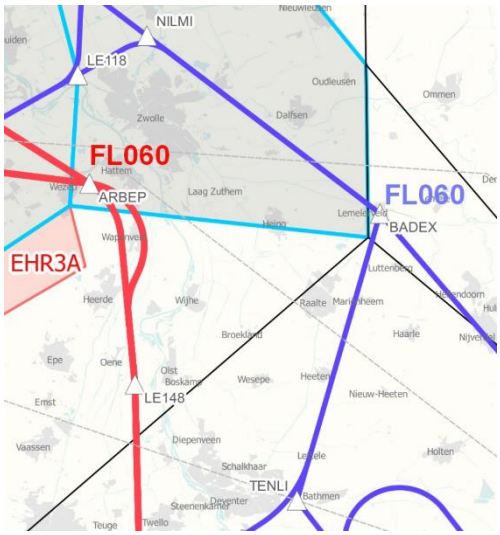
Onderzoek:
LVNL heeft onderzoek gedaan naar aanleiding van de ingediende motie. Hierbij is onderzocht of het mogelijk is om inkomende vluchten vanuit het zuiden hoger te laten vliegen op het traject met de zogenaamde routepunten 'TENLI – BADEX – NILMI'.

---

[1] Voortgang programma Luchtruimherziening: Brief d.d. 22-06-21
[2] Motie Bontenbal over onderzoeken hoe alle laagvliegroutes kunnen verdwijnen, 31936 nr. 866, 8 juli 2021
[3] Brief routes Lelystad van minister aan de Tweede Kamer d.d. 2 december 2021
[4] - Startbeslissing Luchtruimherziening (18-04-2019)
- zoals opgenomen in de brief van minister aan provincie Overijssel d.d. 5 maart 2020
- zoals opgenomen in de brief van minister aan de Tweede Kamer d.d. 31 maart 2020
[5] Voortgang programma Luchtruimherziening: Brief d.d. 22-06-21

- TENLI ligt ten westen van Bathmen
- BADEX boven Lemelerveld
- NILMI ligt net ten noorden van Zwolle.

De drie onderzochte varianten variëren van het gebruikmaken van Luchtruim wat onder civiele verkeersleiding valt (Scenario 1), delegatie van luchtruim van civiel naar militair (Scenario 2) en een variant waarbij het vliegverkeer vanuit het zuiden via het Noorden (Friesland/Weerribben) (Scenario 3) wordt afgehandeld.

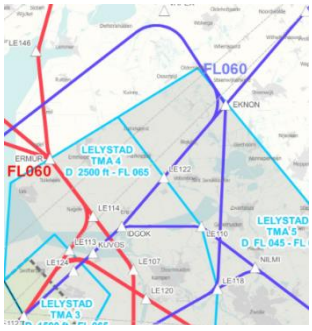


Figuur 1 - IFR Routemap Baseline (bron: lvnl.nl/lelystad)

Scenario 1:
Conclusie van het onderzoek vanuit LVNL is dat scenario 1 complexiteit verhogend is voor de luchtverkeersleider met een mogelijk veiligheidsissue. Dit komt doordat de vlucht uit sector 3 niet bekend is bij de civiele verkeersleiding aangezien de vlucht in sector 2 onder controle staat van de militaire verkeersleiding. Om dit middels een luchtruimaanpassing op te lossen zal voor een klein aantal vluchten naar Lelystad structureel stevig ingeboet worden op de capaciteit voor Schiphol-verkeer.

Scenario 2:
Bij scenario 2 zou één aaneengesloten gedelegeerd gebied gemaakt moeten worden voor het Lelystad-verkeer onder controle van dezelfde militair verkeersleider. Deze delegatie heeft volgens LVNL nog meer dan in scenario 1 consequenties voor de Schiphol-capaciteit omdat de hoogteband van 7000 voet en hoger is niet meer beschikbaar voor Schiphol. Dit terwijl het vliegverkeer naar Schiphol veel hoger dan 7000 voet boven onze regio vliegt.

Scenario 3:
Scenario 3 houdt in dat alle vliegtuigen die nu vanuit het zuiden, via de bovengenoemde route richting Lelystad vliegen (dus via route Bathmen, Lemelerveld, Zwolle) omgeleid worden via Noord-Holland, over het IJsselmeer, naar Friesland en dan via Steenwijkerland de routes naar het vliegveld vervolgen. Zie de link onder figuur 2 voor een detailkaart. In deze variant gaat het om de route via PAPOX en EKNON (Steenwijk).



Figuur 2 - IFR Route Baseline (bron: lvnl.nl/lelystad

Onze regionale conclusie:
De door LVNL en het ministerie verstrekte informatie wordt op prijs gesteld. Wel is het onduidelijk waarom er onder andere bij het opstellen van de startbeslissing Luchtruimherziening wel de garantie tot verhoging van de route is afgegeven[6] en deze toezegging niet nagekomen kan worden. *Wat is er anders in 2021 dan in 2019?*

De eerste twee gepresenteerde scenario's zijn scenario's waarbij inzicht wordt gegeven dat hoger vliegen niet kan; ze hebben relatie met de indeling van het luchtruim, de verkeersleiding en de capaciteit voor Schiphol. Opvallend in dat licht is de zinsnede in de startbeslissing:

[6] *Verder richting de luchthaven zullen aanpassingen ontwikkeld worden die het mogelijk maken om de daling later in te zetten zodat ook op de aansluitroute uit het zuiden een continu dalend profiel wordt gerealiseerd. Bijvoorbeeld via het aanpassen van luchtruimgrenzen, delegeren van luchtruim en/of gebruik maken van de civiele sector 2. Dit betekent dat net zoals vanuit de oostelijke sector 2 hoger over het entry point boven Lemelerveld gevlogen zal worden. Bijlage 4, Startbeslissing herinrichting Luchtruim*

Het aanpassen van de uitgangspunten biedt de mogelijkheid voor tussentijdse verbetering van de routes in de bestaande luchtruimstructuur. Dit zal gebeuren door: (1) Het strikte uitgangspunt om altijd voorrang te geven aan Schiphol-verkeer los te laten. De luchtverkeersleiders hebben in deze toekomstige situatie het volledige luchtruim tot hun beschikking om zowel het Lelystad- als het Schiphol-verkeer af te handelen. Op basis van het actuele aanbod aan verkeer (aantal, soort vliegtuig en bestemming/herkomst) en de weersomstandigheden, handelt de luchtverkeersleider het verkeer af door koers-, hoogte- en snelheidsinstructies te geven. (….) Realisatie is gepland uiterlijk in de winter van 2021/2022. De Tweede Kamer wordt op de hoogte gehouden van de voortgang (p30)

Scenario 3 verplaatst de overlast naar elders. Immers eerder ambtelijk onderzoek[7], waarvan de inhoud door het ministerie als correct is bestempeld, laat zien dat 58% van alle vluchten via deze zuidelijke route binnenkomen. Het verplaatsen van deze vluchten van het Vechtdal naar elders in de provincie is geen reëel alternatief.

Waarom kan het niet?
De vraag: '*waarom kan het nu niet en kon het in de verwachting eerder wel?*' wordt niet volledig beantwoord. Wij trekken onze conclusie op basis van documenten van de Alderstafel, de minister c.q. staatssecretaris, de luchtruimvisie 2012 etc.

Het gegeven van twee verkeersleidingen met eigen systemen is het feitelijke probleem. Het is een logisch gegeven dat de overdacht van vliegtuigen van de één naar de andere verkeersleiding arbeidsintensief en ook onveilig is. Deze vliegtuigen vliegen immers bijna 500km/h.

De minister geeft in de brief van 2 december nu zelfs aan dat pas in de periode 2024-2027 de integratie van de verkeersleiding van CLSK (militair) en LVNL (civiel) zal worden gerealiseerd. Dit terwijl dit onderwerp vanaf 2010 op de agenda staat.

Het probleem van overdracht tussen zogenoemde sectoren/luchtverkeersleidingseenheden is al bekend vanaf de start van de planvorming voor Lelystad Airport. Integratie van luchtverkeersleidingsorganisatie- en systemen was zelfs een **randvoorwaarde voor luchtzijdige inpassing van het vliegveld** [8]. Dit gegeven was in 2010 al bekend[9].

Staatssecretaris Atsma was ook op de hoogte en heeft in 2011 Alders daarover via Brief[10] geïnformeerd.

Binnen de huidige luchtruim- en routestructuur is het voorts niet mogelijk om voor het Lelystad-verkeer een goede aansluiting te maken naar ACC-sectoren 2 en 3. Dit leidt ertoe dat voor elke Lelystad-vlucht intensief contact (coördinatie) nodig is tussen de verschillende civiele en militaire verkeersleiders met extra werklast als gevolg. Daarnaast is er sprake van een beperking van het civiele luchtverkeersleidingssysteem, waardoor de luchtverkeersleider niet de benodigde informatie met betrekking tot deze vluchten gepresenteerd krijgt hetgeen vanuit het oogpunt van veiligheid niet acceptabel is;

Atsma schetste ook de oplossing aan Alders:

- De samenwerking, co-locatie en vervolgens integratie van de civiele en militaire luchtverkeersdienstverleningstaken voor het lagere luchtruim.
o Gevolg voor Lelystad: hierdoor wordt het mogelijk om het tot nu toe civiel gecontroleerde en het militair gecontroleerde luchtruim als één geheel te managen en vervallen op termijn huidige problemen met overdracht van verkeer tussen civiele en militaire luchtverkeersleiders.

---

[7] Memo gemeenteraad Zwolle, d.d. 10 april 2018
[8] Brief van de staatssecretaris van IenM en de minister van Defensie 10 september 2012
[9] *"Van een eenvoudige inpassing van het vliegveld Lelystad geen sprake kan zijn."* Brief Hans Alders inz. stand van zaken regionale luchthavens; 1 september 2010
[10] Brief staatssecretaris Atsma aan Hans Alders 30 juni 2011

-De vervanging van het verkeersleidingssysteem bij LVNL (het zogenaamde AAAsysteem), waardoor de interoperabiliteit met systemen van andere luchtverkeersdienstverleners (zowel nationaal als internationaal) wordt vergroot. Ook komen hiermee nieuwe functionaliteiten beschikbaar ter ondersteuning van het nieuwe operationele afhandelingsconcept.
o Gevolg voor Lelystad: het huidige probleem dat de overdracht van civiel verkeer tussen civiel en militair gecontroleerd luchtruim niet door het verkeersleidingssysteem van LVNL ondersteund wordt, is dan niet meer aan de orde.

In de Luchtruimvisie[11] die volgde in 2012 komt de integratie van civiel-militaire luchtverkeersdienstverlening meerdere malen terug.

De luchtzijdige inpassing in het luchtruim van de luchthaven Lelystad is volgens het Rijk en luchtverkeersdienstverleners mogelijk mits aan een aantal condities [12]wordt voldaan. Het Rijk heeft hiertoe samen met de luchtverkeersdienstverleners een voorstudie uitgevoerd waarin duidelijk wordt hoe deze luchtzijdige bereikbaarheid gerealiseerd kan worden binnen de gestelde kader van de Luchtvaartnota, het Aldersadvies Lelystad en deze Luchtruimvisie.

***De realisatie van één ATM-systeem en één civiel-militaire geïntegreerde luchtverkeersdienstverlening is een belangrijke randvoorwaarde voor het kunnen realiseren van een veilige en efficiënte afhandeling van het vliegverkeer van en naar Lelystad**, waarbij geen negatieve interferentie ontstaat bij de afhandeling van het Schiphol-verkeer. De militaire missie-effectiviteit kan hierdoor ook worden geborgd tesamen met de inspanning van het Rijk om het verlies aan militair oefengebied elders in het Nederlandse luchtruim te compenseren (p13).*

Luchtzijdige inpassing van de luchthaven Lelystad is mogelijk onder de voorwaarde van één ATM-systeem en één civiel-militaire luchtverkeersdienstverlening. Het Rijk zal samen met de luchtverkeersdienstverleners aanvullende afspraken te maken over het invulling geven aan de voorwaarde van één ATM-systeem en één civiel-militaire luchtverkeersdienstverlening (p68).

Door de keuze van het Rijk voor één civiel-militaire geïntegreerde luchtverkeersdienstverlening kan een veilige en efficiënte afhandeling van het vliegverkeer van en naar Lelystad worden geborgd met behoud van de effectiviteit van de militaire missies (p76)

In de jaren 2010 t/m 2012 was het duidelijk: één systeem en één luchtverkeersleiding is noodzakelijk om Lelystad te kunnen ontsluiten. De stroomlijning van de civiele en militaire luchtvaart was belangrijk en hét onderwerp in het bericht van het ministerie van Defensie, gepubliceerd op 10 september 2012, over de luchtruimvisie[13]

Aldersadviezen 2012 en 2014
In het Aldersadvies van 30 maart 2012[14] wordt verwezen naar het belang van de samenhangende verkeersleiding In 2014 komt Alders daar in zijn advies[15] ook op terug:

*Bijzondere aandacht vraagt de Tafel in dit verband voor de noodzakelijke voorzieningen voor de luchtverkeersleiding en de aanpassingen in het luchtruim. In het oorspronkelijke Aldersadvies en in de reactie daarop van de kant van het Rijk zijn deze vraagstukken al geadresseerd. Voor twee punten wordt in het bijzonder de aandacht gevraagd van het Rijk voor de bekostiging van de luchtverkeersleiding en voor **de te creëren samenwerking tussen de civiele en militaire luchtverkeersleiding**. **Beide zaken zijn een belangrijke randvoorwaarde voor de start van de luchthaven en op beide terreinen is het noodzakelijk dat de afgesproken inspanningen tijdig worden geleverd om tot het gewenste resultaat te geraken.** Over de noodzaak voor deze samenwerking*

[11] Luchtruimvisie 2012
[12] Brief van de staatssecretaris Infrastructuur en Milieu, Luchtruim-problematiek Lelystad, juni 2011,
[13] Luchtruimvisie stroomlijnt civiele en militaire luchtvaart
[14] Aldersadvies 30 maart 2012
[15] Aldersadvies 22 mei 2014

schreven de Staatssecretaris van IenM en de Minister van Defensie in hun gezamenlijke brief van 10 september 2012: "Geïntegreerde civiel-militaire dienstverlening is een belangrijke voorwaarde om de luchtzijdige inpassing van Lelystad te kunnen realiseren "

Daarbij komt Alders in reactie op de B+ route (de route die start bij Lemelerveld) met een aanvullende randvoorwaarde:

De Tafel voegt aan de uitgesproken voorkeur voor routevariant B+ drie expliciete randvoorwaarden toe: a. Het bevoegde gezag voor de luchtruimindeling (de departementen van IenM en Defensie) zal in samenwerking met de luchtverkeersdienstverleners LVNL en CLSK, zoals opgenomen in de voorstudie, de luchtruimvisie en het kabinetsstandpunt, de randvoorwaarden voor de tijdige inpassing van Lelystad Airport in het luchtruim scheppen;

In 2017 is de toenmalig Staatssecretaris Dijksma door de kamer bevraagd[16] over de integratie van verkeersleiding. In reactie op vragen van kamerlid Van Helvert en anderen geeft zij aan:

Wat is er dan in de afgelopen jaren gebeurd en waarom stokten er dingen? Ik denk dat het Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 936, nr. 420 35 goed is om daar iets over te zeggen. Er zijn al een aantal belangrijke stappen gezet in de uitvoering van de herindeling van het luchtruim. Op Schiphol wordt nu alles gereedgemaakt voor de civiel-militaire colocatie per december 2017. U moet zich voorstellen dat de militaire en de civiele luchtverkeersleiders eigenlijk helemaal samen gaan functioneren.

Ik denk dat er wel één kink in de kabel is geweest. Toen ik aantrad bleek dat er gewoon te weinig capaciteit beschikbaar was, ook bij LVNL, om hiermee aan de slag te zijn. Dat weet de Kamer ook, want daarom is het openen van Lelystad met een jaar vertraagd. Voor een deel had dat ook nog te maken met een arbeidsconflict over de beloning voor luchtverkeersleiders

Het arbeidsconflict met de verkeersleiders is er dus mede debet aan geweest dat het proces tussen 2012 en 2017 onvoldoende voortgang heeft opgeleverd.

Startbeslissing herindeling Luchtruim

Uiteindelijk is in 2019 de startbeslissing[17] voor de herindeling van het Luchtruim genomen. Deze beslissing is verwoord in een gezamenlijke publicatie van:

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Defensie
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)
- Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK)
- Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC)

Uit de startbeslissing luchtruimherziening (18-04-2019):

"Verder richting de luchthaven zullen aanpassingen ontwikkeld worden die het mogelijk maken om de daling later in te zetten zodat ook op de aansluitroute uit het zuiden een continu dalend profiel wordt gerealiseerd. Bijvoorbeeld via het aanpassen van luchtruimgrenzen, delegeren van luchtruim en/of gebruik maken van de civiele sector 2. Dit betekent dat net zoals vanuit de oostelijke sector 2 hoger over het entry point boven Lemelerveld gevlogen zal worden."

Na deze startbeslissing is er nog voldoende gebeurt. Het voert te ver om op elk detail in te gaan. Wel zijn onderstaande brieven nog van belang. Deze bevatten ook duidelijke toezeggingen over het verdwijnen van de laagvliegroutes.

Brief minister aan provincie Overijssel d.d. 5 maart 2020[18]

Ten slotte wijs ik erop dat ik in april 2019, mede naar aanleiding van uw oproep, heb gemeld dat de belemmeringen om ongehinderd te kunnen doorklimmen, kunnen worden weggenomen, waardoor defacto een ***einde komt aan wat in de volksmond 'laagvliegroutes'*** *zijn gaan heten.*

[16] Verslag Algemeen Overleg Luchtvaart 20 september 2017
[17] Startbeslissing herindeling Luchtruim
[18] brief van minister aan provincie Overijssel d.d. 5 maart 2020

Brief minister aan Tweede Kamer d.d. 31 maart 2020[19]

*Daarom heb ik besloten om de openstelling van Lelystad Airport met een jaar uit te stellen tot november 2021. Dit heeft als voordeel dat bij opening van de luchthaven de tijdelijke **laagvliegroutes niet nodig** zijn en het biedt tevens duidelijkheid aan alle betrokken partijen.*

[19] brief van minister aam de Tweede Kamer d.d. 31 maart 2020