

HANS ALDERS

INHOUD

1. Opdracht en aanpak advies

- 1.1. Achtergrond
- 1.2. Aanpak Lelystad
- 1.3. Nationaal kader
- 1.4. Regionaal kader

2. Visie op luchthavenontwikkeling Lelystad

- 2.1. Selectieve ontwikkeling Schiphol: capaciteitsvraag exploitant
- 2.2. Twinairport Schiphol-Lelystad
- 2.3. Exploiteerbaarheid
- 2.4. Strategische positie Lelystad Airport

3. Business case Lelystad Airport: ontwikkelprofielen

- 3.1. Uitgangspositie Schiphol Group
- 3.2. Ontwikkelperspectieven
- 3.3. Korte termijn-ontwikkeling

4. Land- en luchtzijdige inpassing

- 4.1. Luchtruim
- 4.2. Leefomgeving
- 4.3. Vliegveiligheid
- 4.4. Natuur
- 4.5. Duurzame landbouw: voedselveiligheid
- 4.6. Landzijdige bereikbaarheid

5. Advies

- 5.1. Overwegingen
- 5.2. Kern advies
- 5.3. Voorwaarden
- 5.4. Uitwerking
- 5.5. Tot slot

1. Opdracht en aanpak advies

1.1. Achtergrond

Aldersadvies Schiphol 2008

In oktober 2008 is door de Alderstafel Schiphol een advies uitgebracht over de toekomst van Schiphol en de regio voor de middellange termijn (tot en met 2020). Daarin is een door alle partijen gedeelde conclusie, dat wanneer Nederland een totale marktvraag van 580.000 vliegtuigbewegingen wil accommoderen bij een volumeplafond van 510.000 vliegtuigbewegingen, de inzet van regionale luchthavens noodzakelijk is.

Het advies geeft aan dat het Rijk zich dient “in te spannen zodat de verschuiving van niet-mainportgebonden verkeer naar regionale luchthavens mogelijk wordt door te faciliteren dat er - onder een aantal voorwaarden en binnen een aantal uitgangspunten - extra ruimte wordt gecreëerd op de betreffende regionale luchthavens” (advies, d.d. 1 oktober 2008).

Dit advies is in zijn geheel overgenomen door kabinet en Kamer. In de Tweede Kamer is in een breed gedragen motie gevraagd om een voortvarende uitvoering van het advies.

Convenant selectiviteit

In dit advies uit 2008 is tevens opgenomen dat de exploitant – Schiphol – zich in dit kader “verplicht tot het doen van de noodzakelijke investeringen op de regionale velden en zal samen met het Rijk, ieder binnen zijn mogelijkheden en verantwoordelijkheden, een selectiviteitbeleid opzetten” (advies, d.d. 1 oktober 2008).

Dit is nader uitgewerkt in een convenant tussen het Rijk en Schiphol: “Partijen bevorderen en ondersteunen een zodanige ontwikkeling van regionale luchthavens, dat deze niet-mainportgebonden verkeer optimaal kunnen accommoderen” (*convenant ‘Behoud en versterking van mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol’*).

Hierbij wordt onderkend dat “uitbreiding van operaties op specifieke regionale luchthavens een aanpassing van het luchtruim vereist opdat het verkeer van en naar Schiphol geen hinder ondervindt. De Minister van VenW zal zich inspannen dit te realiseren. Ten slotte dienen Partijen zich in te spannen voor een adequate beschikbaarheid van start- en landingsbanen, luchtverkeersleiding- en grondaafhandelingscapaciteit, conform de specificaties van het niet-mainportgebonden verkeer en voor de realisatie van goede landzijdige ontsluitingen van de regionale luchthaven(s)”.

Regionale Tafels voor ruimte voor 70.000 vliegtuigbewegingen

Namens het kabinet heeft de minister van Verkeer en Waterstaat mij per brief d.d. 5 februari 2009 vervolgens verzocht om onderzoek te doen naar het creëren van additionele luchthavencapaciteit op Eindhoven en Lelystad voor in totaal circa 70.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Als richtgetal wordt daarbij ingezet op een gelijkwaardige verdeling van vluchten over Eindhoven en Lelystad.

Dit verzoek heeft plaatsgevonden tegen de achtergrond van het beleid om Schiphol verder te “ontwikkelen als onderdeel van het wereldwijde netwerk, dat belangrijk is voor de functie van Schiphol als mainport”. Daarin wordt er alles aan gedaan “om samen met de markt deze selectieve ontwikkeling van de mainport Schiphol te bewerkstelligen en om tegelijkertijd te

voldoen aan de marktvraag via de inzet van regionale luchthavens van nationale betekenis en zo mede de regionale economie te stimuleren" (brief d.d. 5 februari 2009).

Aldersadvies Eindhoven 2010

Op 22 juni 2010 is het Advies over de ontwikkeling van Eindhoven Airport na overleg aan de regionale Tafel Eindhoven aan het kabinet aangeboden. Daarin is een gefaseerde ontwikkeling met 25.000 extra vliegbewegingen op Eindhoven opgenomen in de periode tot 2020.

Inmiddels heeft het kabinet in aansluiting op het regeerakkoord het advies overgenomen, zoals neergelegd in de brief aan de Kamer d.d. 14 december 2010. In die brief wordt gevraagd om de uitvoering van het advies over Eindhoven met betrokken partijen ter hand te nemen, inclusief de bij het advies afgesloten intentieovereenkomst tussen Rijk, regio en Eindhoven Airport.

Tijdens het debat over de luchtvaartnota in de Tweede Kamer op 7 februari 2011 is uitvoerig gesproken over het advies. Er is brede steun uitgesproken voor de motie die is ingediend door de heren Haverkamp en Huizing. In deze motie wordt verzocht de uitvoering van het advies Eindhoven voortvarend ter hand te nemen.

1.2. Aanpak Lelystad

Regionale Tafel Lelystad

Het verzoek van 5 februari 2009 luidde om "na overleg met de regionale en lokale bestuurders, de exploitanten en de andere belanghebbenden" uit de regio Lelystad "een advies uit te brengen aan het kabinet". Naar aanleiding van het verzoek van het kabinet heb ik in de regio Lelystad een regionale Tafel voor overleg gevormd. Aan de regionale Alderstafel Lelystad zitten vertegenwoordigers uit diverse geledingen: regionaal bestuur, omwonenden, regionaal-economisch belang, regionaal natuur- en milieubelang, de luchthavenexploitant, de luchtverkeersleiding en vertegenwoordigers van de Rijksoverheid (zie bijlage voor de deelnemende partijen).

Tijdens de startbijeenkomst in Lelystad op 30 maart 2009 is gesproken over de opdracht, de aanpak, werkwijze en spelregels en de planning. Op basis van de resultaten van de startbijeenkomst heb ik u positief bericht over de bereidheid van partijen om in gesprek te komen over de vragen die door u in de opdrachtbrief zijn gesteld en daarbij alle elementen uit de opdracht serieus te willen bespreken (brief d.d. 16 april 2009).

Route naar advies

Na de start van het proces is het voorjaar en de zomer van 2009 benut om een aantal elementaire onderzoeken uit te voeren onder regie van de Alderstafel. Belangrijk onderdeel daarvan is een door Schiphol opgestelde business case die gepresenteerd is aan de Tafel. Op 3 augustus 2009 heb ik, na een aantal besprekingen in de regio op basis van de onderzoeksresultaten, een informatieve stand van zaken-brief aan de bewindslieden opgesteld (brief d.d. 3 augustus 2009).

In de stand van zaken-brief van 3 augustus is een aantal punten benoemd die voor partijen de basis vormen om het gesprek aan de regionale Tafel verder te voeren en te verdiepen. Daarbij is met name gewezen op het punt dat een eerste verkenning door LVNL en To70 van het luchtruim boven Flevoland de relatie aangeeft "met militair luchtruim, en vooral de

interferentie met het luchtverkeer van en naar Schiphol. Gezien de consequenties die dit kan hebben voor het functioneren van de luchthaven op Flevoland is een nader meer gedetailleerd onderzoek noodzakelijk”.

Luchtruimonderzoek

Naar aanleiding hiervan is de afgelopen twee jaar veel energie gestoken in de nadere analyse van de situatie van het luchtruim rond Lelystad Airport. Door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) zijn drie inpassingsscenario's in samenhang in beeld gebracht. Dit heeft mij aanleiding gegeven om in mijn tussenadvies aan u te melden dat uit de nu opgestelde scenario's blijkt dat van een eenvoudige inpassing van het vliegveld Lelystad geen sprake kan zijn.

Tevens heb ik geconstateerd dat het duidelijk is “dat er meerdere trajecten lopen binnen het grote kader van het Europees en nationaal luchtruim (...) Gelet daarop acht ik het gewenst om de verkenning van de inpassing van het verkeer vanaf en naar Lelystad zodanig in te richten dat met die verschillende trajecten rekening gehouden wordt en dat afstemming plaatsvindt met de thans gaande zijnde verkenning naar een gezamenlijk gebruik van het luchtruim tussen de civiele en militaire gebruikers en de overige Europese en nationale trajecten” (brief d.d. september 2010).

Hierop is een start gemaakt met het opstellen van een luchtruimvisie door het Rijk met de luchtruimbeheerders. Voor Lelystad heeft dat geleid tot een tussentijdse brief van u aan mij, met de uitkomsten van de verkenning naar de samenhang met de hierboven genoemde trajecten (brief d.d. 30 juni 2011). Deze brief is in opdracht van de Tafel in Lelystad door NLR geanalyseerd op de consequenties voor de inpassing van de luchthaven in het luchtruim. Het NLR komt tot de aanbeveling om bij de uitwerking “de benodigde ontwikkelingen voor Schiphol en Lelystad met elkaar in de pas te laten lopen” (rapport NLR, november 2011). In dit advies zal op diverse punten op de uitkomsten van de analyse nader worden ingegaan.

Overige onderzoeken

Naast de intensieve bestudering van de luchtruimproblematiek zijn in opdracht van de Tafel in de afgelopen periode diverse studies verricht en de uitkomsten daarvan zijn aan de Tafel besproken ten aanzien van de landzijdige inpassing. Aandacht is er met name geweest voor:

- Het hinderprofiel van luchthavenontwikkeling op Lelystad in de regio (bureau To70)
- De verstorende effecten van grote burgerluchtvaart op de vogelpopulatie in de regio (waarvoor de beschikbare wetenschappelijke kennis op dit gebied is gebundeld onder leiding van prof. dr. H. Siepel van de Radboud Universiteit Nijmegen)
- De effecten van de vogelpopulatie op vliegveiligheid in de regio (bureau Waardenburg)
- De effecten van luchthavenontwikkeling op de duurzame landbouw in de omgeving van de luchthaven (Universiteit Wageningen)
- De landzijdige ontsluiting van de luchthaven (bureau Oranjewoud)
- De ruimtelijk-economische structuur (bureau Stratagem)

1.3. Nationaal kader

Oorspronkelijke opdracht

In de opdracht van februari 2009 zijn voor de luchthavenontwikkeling van Lelystad de volgende kaders meegegeven:

1. *Het voornemen van het kabinet om in het kader van de nationale capaciteitsvraag de mogelijkheden te creëren om het niet-mainportgebonden luchtverkeer op regionale luchthavens te accommoderen.*
2. *Daarbij gaat het om circa 70.000 vliegtuigbewegingen per jaar tot en met 2020*
3. *In lijn met het Aldersadvies gaat het kabinet daarbij in eerste instantie uit van de verdere ontwikkeling van de luchthaven Lelystad (naast een vergroting van het aandeel civiel luchtverkeer op de militaire luchthaven Eindhoven).*
4. *De ontwikkelingen tot en met 2015 passen binnen het huidige voorziene gebruik binnen de PKB. De tussen 2015 en 2020 voorziene ontwikkelingen passen in beginsel binnen de milieuruimte van de PKB.*
5. *Voor de periode tot 2015 wordt voor Lelystad uitgegaan van 5.000 vliegtuigbewegingen.*
6. *Voor de periode 2015-2020 is de verdere uitbreiding van de vliegtuigbewegingen op de luchthaven Lelystad mede afhankelijk van de mogelijkheden op de luchthaven Eindhoven. Gelet op de totale uitbreiding van 70.000 vliegtuigbewegingen, is er in beginsel een minimum voorzien van in totaal 35.000 bewegingen.*
7. *Bij de verkenning van de mogelijkheden op Lelystad in te gaan op de locatiekeuze van de luchthaven en daarbij tevens het draagvlak voor een nieuwe locatie bij Lelystad in de bespreking te betrekken.*

Aanvullingen op opdracht

Vervolgens is in aanvulling op deze oorspronkelijke opdracht een aantal nadere aandachtspunten geformuleerd door de opdrachtgever.

- Per brief van 4 december 2009 heeft u verzocht het maken van nadere afspraken met de exploitant inzake de investeringsbeslissing op te nemen als onderdeel van de eerder verstrekte opdracht.
- In dezelfde brief maakt u melding van een breed gedragen motie in de Kamer die aangeeft dat duidelijkheid moet worden verschaft “dat de uitbreiding van de luchthaven Lelystad op de huidige locatie plaats zal vinden indien de interferentie met Schiphol dat toestaat”. Dit leidt tot het verzoek om op korte termijn in het kader van het adviestraject in kaart te laten brengen welke mogelijkheden er zijn om de routes inclusief ATM procedures voor de huidige locatie Lelystad zodanig te structureren dat deze de vliegveiligheid rond Lelystad Airport en de netwerkqualiteit van Schiphol niet in gevaar brengen.
- In de brief naar aanleiding van het notaoverleg met de Kamer over de Luchtvaartnota wordt verzocht in het advies Lelystad “in te gaan op de mogelijkheden om ook een scenario met 45.000 vliegtuigbewegingen te accommoderen” (zie bijlage). In deze brief wordt ook aangegeven, dat de toezegging aan de Kamer is gedaan om het advies voor het einde van 2011 aan de Kamer aan te bieden.

1.4. Regionaal kader

Ik heb de regionale partijen aan Tafel gevraagd om hun uitgangspunten te formuleren die gehanteerd kunnen worden bij het opstellen van het advies. De regionale bestuurders, het bedrijfsleven, de omwonenden en de natuurorganisatie hebben in de afgelopen periode een gezamenlijk beoordelingskader opgesteld en dit gepresenteerd aan de Alderstafel van 3 november 2011.

Met inachtneming van het nationaal belang van de luchthavenontwikkeling van het vliegveld Lelystad en de beperkte formele positie van de decentrale overheden, wordt de nadruk in het regionale kader vooral gelegd op een gewenste positieve kosten-batenverhouding voor de regionale economie en leefbaarheid. In algemene zin wordt vooral aandacht gevraagd voor:

- Werkgelegenheid en een bedrijfseconomische verantwoorde exploitatie;
- Ruimte in het luchtruim voor 555.000 vliegbewegingen voor Schiphol en Lelystad samen;
- Voorkomen van vermijdbare hinder, aantasting van Flevolandse natuur en de duurzame landbouw;
- Goede landzijdige ontsluiting/bereikbaarheid.

Meer specifiek wordt in uitwerking daarop, nog gewezen op:

- Optimaliseren van werkgelegenheidseffecten voor de regio;
- Het tot stand komen van een Europese regionale luchthaven, met de focus op zakelijk- en maatschappelijk verkeer, onderhoud en opleidingen en een goed point-to-point netwerk binnen Europa;
- De openingstijden (6.00 – 23.00 uur, extensie tot 24.00 uur) en de geluidscontour uit de PKB als vertrekpunt;
- Inspanningen voor een moderne vloot en geen vrachtverkeer;
- Toepassing van moderne technieken van verkeersafhandeling (RNAV-vliegen en CDA landen);
- Een duurzame routestructuur waarbij woonkernen worden vermeden, minimaal 6000 ft boven het 'oude land' wordt gevlogen en de nieuwste inzichten inzake meten en handhaven van geluidhinder worden toegepast;
- Beperking verstoring van natuurgebieden in Flevoland, dan wel compensatie hiervan;
- Behoud van de voedselkwaliteit en het exploitatieresultaat van de duurzame landbouw, dan wel compensatie hiervan;
- Vliegveilige verkeersafhandeling.

2. Visie op selectieve ontwikkeling twinairport Schiphol-Lelystad¹

2.1. Selectieve ontwikkeling Schiphol: capaciteitsvraag exploitant

Capaciteitsvraag exploitant

In het convenant 'Behoud en versterking van de mainportfunctie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol' is bepaald dat vóór 31 december 2012 besluitvorming wordt voorbereid over mogelijke verdere capaciteitsuitbreiding op regionale luchthavens met een extra tranche van circa 35.000 vliegtuigbewegingen bovenop de vóór 2015 te realiseren capaciteitsuitbreiding van 35.000 vliegtuigbewegingen.

Inmiddels heeft de exploitant van de luchthavens Schiphol en Lelystad op 14 oktober 2011 aangegeven dat "gelet op de huidige marktontwikkelingen vanaf 2015 de luchthaven (Lelystad) geschikt [moet] worden gemaakt voor de afhandeling van verkeer dat niet bijdraagt aan de mainport doelstelling voor Schiphol".

Maatschappelijk nut van de inzet van Lelystad

Een quick scan van de kosten-baten, uitgevoerd in het kader van het Aldersadvies Schiphol door het bureau Decisio, geeft, in lijn met eerdere CPB-rapportages, aan dat de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland een positief maatschappelijk saldo oplevert. Dit wordt hoofdzakelijk verklaard door reistijdwinsten. De negatieve effecten van geluidhinder wegen maatschappelijk-economisch gezien niet op tegen de (regionaal-)economische voordelen en bereikbaarheidsvoordelen.

De negatieve effecten zijn beperkter bij verplaatsing van niet-mainportgebonden luchtverkeer naar andere luchthavens in minder intensief bewoonde gebieden, dan bij doorgroeien op Schiphol. De genoemde quick scan in het kader van het Aldersadvies, levert een onderbouwing op voor een focus op Lelystad en Eindhoven.

In de kabinetsreactie op het Aldersadvies (oktober 2008) is toegezegd te komen met een nadere analyse naar de kosteneffectiviteit van het inzetten van regionale luchthavens. Daarbij heeft het kabinet aangegeven dat, bij de verdeling van de vluchten over de luchthavens van nationale betekenis, naar het gehele stelsel van luchthavens in Nederland wordt gekeken, dus ook naar de luchthavens Maastricht, Twente, Rotterdam en Groningen. Bovendien worden in de analyse ook buitenlandse luchthavens in beschouwing genomen. In dat kader is, voortbouwend op de quick scan KBA, een onderzoek uitgevoerd gericht op de volgende vraag: Wat is, gelet op de maatschappelijke kosten en baten, de meest kosteneffectieve manier om de 70.000 vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis te accommoderen? De analyse laat zien dat het accommoderen van de vluchten op Lelystad en Eindhoven het beste scoort van de in deze studie onderzochte alternatieven (Decisio 2009). Voor een samenvatting van deze studies wordt verwezen naar bijlage C van de luchtvaartnota.

¹ Het concept twinairport is in dit advies strikt beleidsmatig gebruikt om de nauwe samenwerking en afstemming tussen beide luchthavens op diverse niveaus aan te duiden. Aan het concept zoals hier gebruikt wordt geen juridische betekenis toegekend.

2.2. Twinairport Schiphol-Lelystad

Regionale behoefte

De luchthaven Lelystad heeft een sterke relatie met Schiphol omdat een eigen markt van voldoende omvang in Flevoland niet aanwezig is. Lelystad heeft daarmee tegelijkertijd een afgeleide functie én een strategische functie van nationaal belang voor de luchthavenontwikkeling. Een zelfstandige regionale positie is niet passend bij de ontwikkeling van Lelystad Airport. Een ontwikkeling van de luchthaven in Flevoland kan alleen succesvol zijn in samenhang met en als afgeleide van Schiphol (daarom ook: 'twin-luchthaven' Schiphol-Lelystad). Voor een rendabele ontwikkeling van een luchthaven is een minimum nodig van circa 25.000 vliegtuigbewegingen of 2-2,5 miljoen passagiers. Die zijn er in Lelystad niet en daarom is het marktgebied van Schiphol nodig om Lelystad te kunnen ontwikkelen.

De regionale behoefte aan luchtvaart in Flevoland kan worden ingeschat op basis van de regionale *propensity to fly*. Die ligt tussen 0,4 en 0,6 voor zuidelijk en oostelijk Flevoland, voor de Noordoostpolder ligt deze verhouding tussen de 0,2 en 0,4. Als deze cijfers worden gebruikt voor de huidige bevolking van Flevoland dan resulteert dit in een geschat aantal van ongeveer 360.000 passagiersbewegingen in het jaar 2010. Uitgaande van een gemiddelde vraagontwikkeling komt de behoefte aan vliegreizen uit de regio in 2020 dan uit op 650.000 passagiersbewegingen per jaar (ter vergelijking: de regionale behoefte rond Eindhoven Airport voor 2020 komt uit op 3,5 miljoen passagiersbewegingen). Om tot een sluitende exploitatie van de luchthaven Lelystad te komen, moet meer dan 90% van de passagiers van buiten de regio aangetrokken worden. Met Schiphol op 60 kilometer afstand, is een duurzame ontwikkeling van Lelystad Airport dan ook alleen mogelijk in samenhang met en als afgeleide van Schiphol.

Eén luchthavenstelsel

Dat brengt met zich mee dat – nog meer dan bij Eindhoven Airport – Schiphol en Lelystad in vergaande mate als één luchthaven kunnen worden beschouwd: Lelystad als satelliet luchthaven van Schiphol. Dit heeft belangrijke consequenties, in ieder geval voor twee onderwerpen:

- Gezien de geografische nabijheid van beide luchthavens vergt het een verregaande afstemming in het luchtruim voor de operationele afwikkeling van verkeer. In de luchtruimvisie zal een integrale benadering moeten plaatsvinden om het verkeer van en naar beide luchthavens optimaal in te passen;
- Het vergt een verregaande afstemming voor de verdeling van verkeer, zowel qua verdeling over de locaties van de twin airport, als qua spreiding over de dag. Een regeling voor de verdeling van het verkeer, waarmee de verschillende Nederlandse luchthavens in samenhang de totale marktvraag accommoderen, is daarbij een van de mogelijke instrumenten, zoals in het advies van 2008 aangegeven. Daarbij is gesignaleerd dat ten aanzien van een dergelijke regeling een EU-verordening geldt, die eisen stelt aan de omvang van het verzorgingsgebied en aan de kwaliteit van de infrastructurele verbinding tussen het verzorgingsgebied en de luchthaven. Vanwege de samenhang in de ontwikkeling van beide luchthavens verdient een dergelijk stelsel nadere verkenning en afweging.

De potentie van Lelystad

Als satelliet van Schiphol heeft Lelystad Airport duidelijk potentie. In het Aldersadvies Schiphol is reeds aangegeven dat de ontwikkeling van Eindhoven en Lelystad zal worden gebaseerd op het accommoderen van niet-mainportgebonden verkeer.

De afspraken rond het Aldersadvies Schiphol zijn leidend voor de definitie van het niet-mainportgebonden verkeer. Voor de te onderscheiden airline segmenten die nu op Schiphol opereren is de ontwikkeling van Lelystad met name voor de low cost carriers en de leisure carriers interessant. Deze carriers vertegenwoordigden in 2010 circa 8,7 miljoen passagiersbewegingen op Schiphol. In 2020 zal dit gegroeid zijn naar circa 11,7 miljoen passagiersbewegingen. Voor een deel van deze 11,7 miljoen passagiersbewegingen heeft Lelystad een sterke uitgangspositie. Wanneer uitgegaan wordt van een baan van 2100 meter kan 90% van dit niet-mainportgebonden verkeer op Lelystad worden afgehandeld. Daarnaast bepaalt een aantal belangrijke voorwaarden aan de aanbodkant of de passagiers ook daadwerkelijk de keuze voor Lelystad zullen maken. Deze voorwaarden zijn in ieder geval:

1. Relatieve reistijden per auto en OV
2. Parkeertarieven op de luchthaven
3. Aanbod bestemmingen (aanvullend op die op Schiphol en Eindhoven Airport)
4. Ticketprijzen

Indien wordt aangenomen dat de voorwaarden 2-4 zodanig kunnen worden ingevuld dat deze concurrerend zijn, dan zal de reistijd in hoofdzaak bepalend zijn voor het marktpotentieel van Lelystad Airport. Op basis van de herkomst van opstappers op Schiphol, woont 2% op meer dan 2 uur reizen van Lelystad Airport, 68% tussen de 1 en 2 uur reizen van Lelystad Airport en 30% minder dan 1 uur reizen van Lelystad Airport. Met name die laatste passagiers zullen Lelystad Airport aantrekkelijk vinden. De reizigers met een reistijd tussen 1 en 2 uur hebben vele alternatieven, waaronder Eindhoven Airport en Weeze/Niederrhein. Op basis van deze inschatting is het realistisch te verwachten dat het marktpotentieel van Lelystad Airport rond 2020 ruim 3 mln passagiersbewegingen bedraagt (raming Stratagem, 2011).

2.3. Exploiteerbaarheid

Carriers

De eisen vanuit de marktpartijen voor wat betreft de exploiteerbaarheid van een dergelijke ontwikkeling zijn te onderscheiden in de exploitatierandvoorwaarden van de carriers en die van de luchthavenexploitant.

In het advies van 2008 is aangegeven dat het huidige business model van de leisuremaatschappijen ervan uitgaat dat ook gedurende de nacht gevlogen kan worden. Vanwege het feit dat deze maatschappijen ook in het buitenland steeds vaker te maken hebben met een verbod op nachtoperaties, wijzigt echter het business model van de leisuremaatschappijen, waardoor de nachtoperatie naar verwachting geen noodzakelijke voorwaarde meer is.

Eerdere analyse in het kader van de ontwikkeling van Eindhoven Airport heeft laten zien dat binnen de openingstijden, zoals thans in de PKB Lelystad zijn opgenomen (6.00 – 23.00 uur, extensie tot 24.00 uur), een positief exploitatiemodel voor carriers kan worden opgezet. Met deze openingstijden zijn drie slagen per dag mogelijk. Voor het type vliegtuig waarmee het niet-mainportgebonden verkeer opereert, is op grond van ICAO-eisen verder een baanbreedte van 45 meter een voorwaarde (deze is nu 30 meter). Daarnaast vraagt het niet mainportgebonden verkeer snelle turn-arounds, snelle check-ins, eenvoudige terminals (1 verdieping) met goede catering- en winkelmogelijkheden.

Luchthaven

Verder is van belang of de luchthavenexploitant met deze aantallen passagiers een sluitende financiële exploitatie kan realiseren. In algemene zin is een inschatting te maken van de minimum omvang, waarbij de exploitatie van de luchthaven rendabel is. Een trendanalyse laat zien dat er voor winstgevendheid minimaal een vervoersomvang van circa 25.000 vliegtuigbewegingen of 2-2,5 miljoen passagiersbewegingen nodig is. De exploitant van de luchthaven Lelystad heeft deze minimum omvang voor een renderende luchthaven bevestigd.

2.4. Strategische positie Lelystad Airport

De strategische positie van Lelystad Airport in de nationale luchtvaartontwikkeling

Gedurende het adviestraject is steeds duidelijker geworden dat Lelystad een unieke positie heeft als strategische reserve voor de vraag naar luchthavencapaciteit op lange termijn. Gegeven het uitgangspunt van het kabinet om groei op Schiphol na 2020 te laten plaatsvinden door milieuwinst voor 50% aan de luchtvaart en voor 50% aan de Schiphol-omgeving te doen toekomen, zal het resultaat zijn dat daar een beperkte groei kan plaatsvinden.

Het gaat bij Lelystad Airport ook om de strategische en unieke beschikbaarheid van reserv capaciteit op de langere termijn. Dit biedt de mogelijkheid om bij een toenemende vraag naar luchtvaart een mogelijke verdere uitbreiding op langere termijn op Lelystad te overwegen door het relatief gunstige hinderprofiel van deze locatie ten opzichte van Schiphol. Het verdient aanbeveling dat het Rijk zich over deze kwestie uitspreekt ten behoeve van het ruimtelijk beleid.

De positie van Lelystad Airport in de regionale economische ontwikkeling

In het overleg aan de Tafel is door partijen het regionaal economisch belang van de ontwikkeling van de luchthaven benadrukt. Voor de ambitie voor Almere, maar ook de doorontwikkeling van Lelystad, is een versterking van de ruimtelijk-economische structuur van groot belang.

Wat betreft economische effecten zijn vooral de werkgelegenheidseffecten van belang voor de gehele regio, waarbij met name gewezen kan worden op het 100.000-banenplan in het kader van de ontwikkeling van Almere. Uit analyse van de effecten van luchthavenontwikkeling op het vestigingsklimaat valt af te leiden, dat bij de ontwikkeling van Lelystad Airport met haar nadruk op leisure verkeer vooral directe werkgelegenheidseffecten te verwachten zijn. Dit houdt in dat voor bedrijven die rechtstreeks met luchtvaart te maken hebben en voor bedrijven die daaraan toeleveren er meer kansen ontstaan. Daarnaast wordt verwacht dat indirecte effecten zullen optreden, doordat het vestigingsklimaat versterkt wordt door de mogelijkheden die de luchthaven Lelystad biedt, waarschijnlijk vooral in de gemeente Almere.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat een luchthaven gericht op leisureverkeer kan uitgaan van 300-400 FTE directe werkgelegenheid per mln passagiersbewegingen. Deze verdubbelen indien een luchtvaartmaatschappij besluit de luchthaven als basis te gebruiken (zie analyse van Stratagem, 2011). Bij een ontwikkeling van 45.000 vliegtuigbewegingen met één of meer homebases loopt dit op tot 4500 FTE directe werkgelegenheid.

3. Business case Lelystad Airport: ontwikkelprofielen

3.1. Uitgangspunten Schiphol Group

De Schiphol Group heeft ten behoeve van de Alderstafel Lelystad een business case voor de ontwikkeling van Lelystad Airport opgesteld (zie bijlage). Daarbij heeft Schiphol een aantal uitgangspunten geformuleerd voor deze ontwikkeling. De ontwikkeling:

- Moet ruimte scheppen voor het niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol
- Mag geen bedreiging zijn voor de hub-operatie
- Moet leiden tot optimale benutting van faciliteiten (investeringen) op Schiphol en de regionale dochterluchthavens
- Moet bijdragen aan resultaat Schiphol Group (kosten+opbrengsten)
- Moet de marktpositie van Schiphol Group versterken
- Moet goed aansluiten bij de betreffende marktpositie/identiteit van de luchthaven

Selectieve ontwikkeling Schiphol: specialisatie op mainportgebonden verkeer

De ontwikkeling van Schiphol is gericht op behoud en versterking van het netwerk van verbindingen (zie advies 2008; convenant 'Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol'). De binnen de milieugrenzen beschikbare ruimte dient te worden benut voor het veiligstellen van de positie van Schiphol als primaire hub en het verbeteren van de internationale concurrentiepositie.

Kern van de mainport Schiphol is het netwerk, het complex van (overstap-) verbindingen dat Schiphol in Europa tot toonaangevend mondiaal knooppunt maakt. Dit netwerk wordt voor een belangrijk deel uitgevoerd door KLM en haar SkyTeampartners. Dat geldt vooral voor het intercontinentale netwerk: het overgrote deel van deze bestemmingen zou zonder het netwerk van KLM en de belangrijke overstapfunctie die Schiphol hierin als transferluchthaven vervult, niet vanaf Schiphol kunnen worden bediend.

Teneinde de capaciteit op de mainport Schiphol optimaal te kunnen benutten, voert Schiphol onder meer een selectiviteitsbeleid. Dit omvat een samenhangend en evenwichtig geheel van maatregelen ter bevordering van enerzijds verkeer dat de mainportdoelstelling ondersteunt en anderzijds de inzet van vliegtuigtypen met de best mogelijke milieuprestaties. Dit heeft geleid tot de volgende segmentatie en prioritering (Aldersadvies Schiphol 2008, p.4):

1. De hub-operatie, bestaande uit passagiers en vracht van het intercontinentale (ICA) en Europese hub-netwerk, inclusief full-freighters op ICA bestemmingen
2. Overige carriers zakelijke ICA bestemmingen
3. Overige carriers zakelijke Europese bestemmingen
4. Vrucht
5. Leisure bestemmingen

Business case Lelystad

Tegen deze achtergrond heeft de Schiphol Group een business case opgesteld, die ingaat op een aantal bepalende elementen voor de ontwikkeling van Lelystad Airport.

- Het beoogde verkeer bepaalt in belangrijke mate welke infrastructuur op de grond nodig is, de wijze waarop van het luchtruim gebruik wordt gemaakt, de omvang van de geluidscontouren en de sociaal economische impact.

- Het gaat dan om de omvang van het verkeer, dat wil zeggen het aantal starts en landingen (vliegtuigbewegingen), het soort verkeer (vliegtuigtype), de verdeling van het verkeer over het etmaal en de verdeling van het verkeer in het luchtruim (de routes).

Het gaat dus om de volgende elementen die in de business case zijn uitgewerkt:

1. Verkeersvolume
2. Vlootmix
3. Etmaalverdeling
4. Routeverdeling

Voor een verkeersvolume van 20.000, 35.000, 60.000 en 90.000 vliegtuigbewegingen is deze business case ingevuld. Deze business case heeft ten grondslag gelegen aan de analyses met betrekking tot de inpassing in het luchtruim, de (geluids)contouren en de economische effecten.

Start- en landingsbaan

De business case gaat uit van een start- en landingsbaan van 2100 meter lang en 45 meter breed. Vanaf 2100 meter kan heel Europa worden aangevlogen, met de kanttekening dat de buitenste randen (Canarische eilanden, Madeira, Tel Aviv, Antalya) enige operationele beperkingen hebben.

Base-operatie

De business case gaat verder uit van een base-operatie voor het niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol. Een base-carrier is een luchtvaartmaatschappij die de luchthaven Lelystad voor een deel van haar operaties gebruikt als thuishaven. Met een base operator ontstaan betere mogelijkheden om met de carrier gerichte afspraken te maken, zoals over de locatie van vluchtafhandeling op de twinairport, bestemmingen, vestiging, etc. Dit is zo goed als uitgesloten wanneer met tal van carriers die Lelystad als bestemming opnemen afzonderlijk afspraken moeten worden gemaakt.

Een base operator biedt daarnaast een stabiel netwerk, grotere kans op een duurzame vloot en werkgelegenheid voor de regio door werving van lokaal cockpit-, cabine-, grond- en onderhoudspersoneel.

Aan het vestigen van een base operator zijn wel voorwaarden verbonden. Een base operator moet, wil hij een rendabele exploitatie kunnen krijgen, met ieder gestationeerd vliegtuig zoveel mogelijk slagen per dag, dat wil zeggen heen- en terugvluchten, kunnen maken binnen de vastgestelde openingstijden. Daarnaast heeft de base operator behoefte aan een operatie van zeven dagen in de week voor een dekkende exploitatie.

Openstelling

Een belangrijk punt voor de regio is de openstelling van de luchthaven. Op dit moment zijn de reguliere openstellingstijden van 06.00 uur - 23.00 uur. In de business case is hiervan uitgegaan.

3.2. Ontwikkelingsperspectieven

Opgestelde beelden

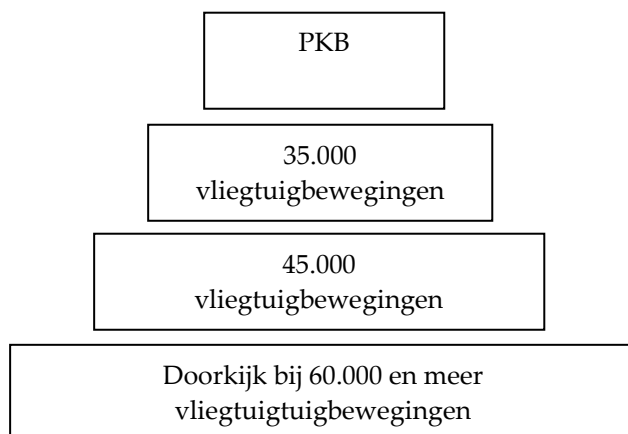
Voor de verschillende verkeersvolumes van de business case is het hinderprofiel van de luchthaven in kaart gebracht (zie bijlage). Belangrijke bepalende factor daarbij is de

routestructuur. Deze kon ten behoeve van dit advies niet worden vastgesteld, omdat daarvoor de wijze van inpassing in het luchtruim eerst uitgewerkt moet zijn. Niettemin kan een goed beeld gegeven worden van het hinderprofiel bij de verschillende volumes, doordat door het NLR drie verschillende inpassingsscenario's van routestructuren in samenhang in beeld zijn gebracht.

Met behulp van de inpassingsscenario's zijn beelden gemaakt van de geluidscontour, waarbij tevens ook de marges (afhankelijk van de gekozen routestructuur) inzichtelijk worden. Daarmee wordt duidelijk welk hinderprofiel (en aantal gehinderden) ontstaat bij verschillende manieren van route-inpassing. Definitieve uitspraken zijn op dit punt niet mogelijk, derhalve zijn scenario's gehanteerd.

Vier stappen

De oorspronkelijke opdracht van het Rijk gaat uit van 35.000 vliegtuigbewegingen. Naar aanleiding van het advies Eindhoven waarin voor 25.000 vliegtuigbewegingen ruimte is geschapen, heeft het Rijk gevraagd de ontwikkeling van 45.000 op Lelystad in beeld te brengen. Aan Tafel is door de regio gevraagd een ontwikkeling binnen de geluidsgrenzen van de PKB in kaart te brengen. Dit leidt tot 4 stappen die in de analyse van de geluidseffecten van de business case in beeld zijn gebracht.



PKB-contour

Voor de eerste stap is bepaald hoeveel vliegtuigbewegingen – gegeven de invulling van de business case – in de indicatieve PKB-contour passen. Daarbij is in beeld gebracht bij hoeveel vliegtuigbewegingen de 35 Ke-contour uit de PKB (inclusief de toegestane gemotiveerde overschrijding hiervan met 2Ke) niet wordt overschreden. Partijen aan Tafel zijn het erover eens dat de PKB-contour als zodanig geen juridische betekenis meer heeft voor het op te stellen luchthavenbesluit ter uitvoering van dit advies. Gegeven de bestuurlijke betekenis van deze contour in de regio, wordt deze stap in de analyse expliciet in beeld gebracht.

De analyse heeft opgeleverd dat– uitgaande van de vlootmix en de etmaal-verdeling uit de business case van Schiphol – circa 10.500 vliegtuigbewegingen in te passen zijn. De conclusie is dat daarbij niet voldaan kan worden aan een invulling van de opdracht vanuit het Rijk in het kader van het nationale luchthavenbeleid en aan de voorwaarde om te komen tot een exploiteerbare business case.



35.000 vliegtuigbewegingen

De contour die is opgesteld voor een business case met 35.000 vliegtuigbewegingen ziet er als volgt uit in relatie tot de PKB-contour (inclusief de contour met de mogelijkheid van een gemotiveerde 2Ke-overschrijding).



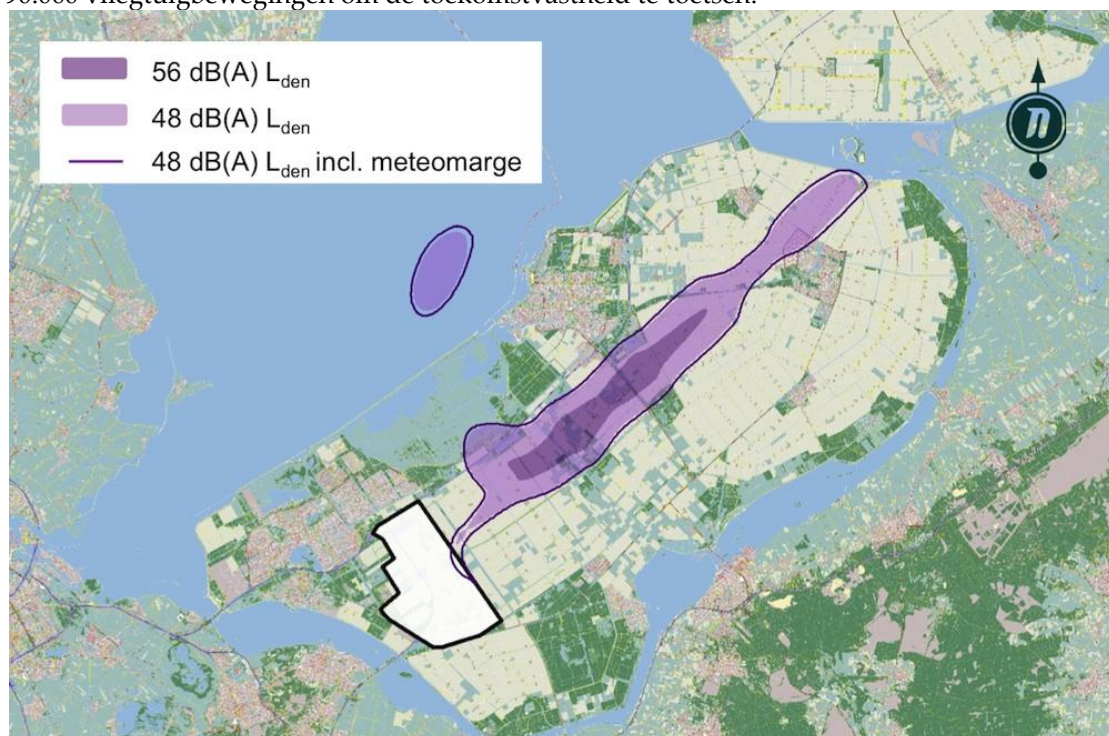
45.000 vliegtuigbewegingen

De contour die is opgesteld voor een business case met 45.000 vliegtuigbewegingen ziet er als volgt uit in relatie tot de PKB-contour (inclusief de contour met de mogelijkheid van een gemotiveerde 2Ke-overschrijding).



Doorkijk ontwikkeling

Tevens is een doorkijk gemaakt voor de contour bij een ontwikkeling van de business case tot 90.000 vliegtuigbewegingen om de toekomstvastheid te toetsen.



Deze doorkijk laat zien dat als het Rijk wil dat Lelystad ook voor een mogelijke ontwikkeling op lange termijn een rol moet kunnen spelen in het accommoderen van de nationale vraag naar luchtvaart een ruimtelijk beleid zal moeten worden ontwikkeld dat een dergelijk ontwikkeling niet onmogelijk maakt.

Conclusie

De uitgevoerde analyse laat zien dat binnen de PKB contour – uitgaande van de vlootmix en de etmaal-verdeling uit de business case van Schiphol – circa 10.500 vliegtuigbewegingen in te passen zijn. Handhaving van de PKB grens betekent dat niet voldaan kan worden aan de opdracht vanuit het Rijk in het kader van het nationale luchthavenbeleid en aan de voorwaarde om te komen tot een exploiterbare business case met positieve werkgelegenheidseffecten voor de omgeving.

De conclusie kan derhalve niet anders zijn dat gewerkt moet worden met een aangepaste contour die het mogelijk maakt om maximaal ca 45.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken voor de middellange termijn ontwikkeling van Lelystad Airport. Dit sluit ook aan bij de wens van de regio om de luchthaven Lelystad een belangrijke rol te geven in de regionaal-economische ontwikkeling. De keuze voor 25.000 vliegtuigbewegingen (als minimum voor een exploiterbare business case) biedt de mogelijkheid om met een base carrier te starten. Dit is een extra impuls voor de werkgelegenheid in de regio.

3.3. Juridische verankering activiteiten voor de korte en middellange termijn

Uitspraak Raad van State

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij uitspraak van 7 december 2011 de aanwijzing van de luchthaven Lelystad van 2009 vernietigd. De afdeling heeft uitgesproken dat, totdat een nieuw luchthavenbesluit genomen is, de luchthaven gebruikt mag worden conform de aanwijzing uit 1991, zoals die is gewijzigd in 2001 (zie verderop in deze paragraaf welke gebruiksmogelijkheden dat de luchthaven laat). Dat betekent dat de activiteiten die thans plaatsvinden op de luchthaven (training, business, onderhoud en recreatie), kunnen worden voortgezet en worden uitgebouwd. Deze voorlopige voorziening kan worden gebruikt tot 1 november 2014. Op dat moment moet er een nieuw rechtsgeldig luchthavenbesluit voor de luchthaven liggen op basis van de nieuwe luchtvaartwetgeving.

Een belangrijke reden voor de afdeling om de aanwijzing te vernietigen, is gelegen in het feit dat niet duidelijk was aan te geven op welke termijn de verlenging van de landingsbaan naar 2100 meter gerealiseerd zou worden. Een belangrijke overweging van de afdeling is voorts dat bij het nemen van een luchthavenbesluit, de routes waarlangs gevlogen gaat worden vast moeten staan en in regelgeving moeten zijn vastgelegd. Dit is nodig om de effecten van het besluit te kunnen vaststellen en beoordelen in termen van geluid, natuur en ruimtelijke ordening. Tenslotte heeft de afdeling geoordeeld dat de nadelige effecten voor de agrarische bedrijven beter in beeld moeten worden gebracht.

Les van de uitspraak

De vernietiging door de Raad van State laat zien dat de juridische houdbaarheid van de luchthavenbesluiten continue in de klem zitten van een ongewenste vermenging van korte- en middellange termijnontwikkelingen. Er is een wens om de bestaande activiteiten op Lelystad te kunnen uitvoeren en in beperkte mate uitbreiden én er liggen plannen die een ontwikkeling tot 45.000 vliegtuigbewegingen beogen. Deze plannen voor de middellange termijn betekenen voor Lelystad Airport een geheel nieuwe situatie (met geheel nieuwe condities) ten opzichte van de ontwikkeling op korte termijn. Waar het fout gaat, is dat er in het verleden vooruitgelopen werd op die middellange-termijn ontwikkeling, terwijl de (milieu)effecten op de omgeving nog niet nauwkeurig konden worden aangegeven.

De lijn die nu ingezet wordt, is om een scherpe scheiding aan te brengen tussen de juridische vormgeving van de activiteiten die plaatsvinden voor de korte termijn en die voor de

middellange termijn. Het verdient aanbeveling om voor de korte termijn te werken met de voorlopige voorziening in de uitspraak van de Raad van State en geen ander gebruik op Lelystad toe te laten dan datgene dat daarbinnen past. Daarnaast zal voor de middellange termijn een luchthavenbesluit moeten worden opgesteld, waarin de functies die passen bij de ontwikkeling tot een luchthaven van 45.000 vliegtuigbewegingen worden opgenomen. Dit besluit dient gereed te zijn vóór 1 november 2014, opdat de exploitant op basis daarvan kan starten met zijn werkzaamheden om de luchthaven gereed te maken voor zijn nieuwe functie.

De ontwikkeling op korte termijn wordt gekenmerkt door behoud en een beperkte toename van het gebruik van reeds aanwezige functies, waarvan de belangrijkste de onderhoudsfunctie is. Voor de middellange termijn is het doel om 45.000 vliegtuigbewegingen te accommoderen en daarmee de overlooffunctie voor Schiphol te vervullen. De eisen die aan een dergelijke ontwikkeling worden gesteld, zijn van een geheel andere orde dan die in de bestaande situatie. Dit vereist een nieuwe baan van 2100 meter, een nieuw te bouwen terminal en overige voorzieningen, zoals een volwaardige luchtverkeersleiding, een geheel ander en intensiever beslag op het luchtruim en nieuw te ontwerpen routes.

Hoe ziet de korte termijn eruit?

Voor het behoud van draagvlak in de regio moeten spoedig stappen worden gezet in de verdere ontwikkeling van de luchthaven met functies die werkgelegenheid scheppen. To70 heeft een gebruiksanalyse gemaakt van de luchthaven om zodoende inzichtelijk te krijgen wat er nu, binnen de uitspraak van de RvS, op de luchthaven aan gebruik mogelijk is. De voorziene functies die zijn gesignaleerd zijn: onderhoud, vliegclub Schiphol Oost en beperkte accommodatie van maatschappelijke vluchten (KLPD en Kustwacht), nu nog opererend op Schiphol Oost. De geluidsruijnte uit de voorlopige voorziening (aanwijzingsbesluit 2001) is voldoende voor beperkte realisatie van deze functies.

De openingstijden uit de voorlopige voorziening zijn voor de onderhoudsfuncties en de vliegclub Schiphol Oost toereikend. Dit geldt niet voor de maatschappelijke vluchten. De structurele afwijking van de openingstijden die met deze functie gepaard gaat, past niet in de voorlopige voorziening. Geadviseerd wordt dan ook om deze functie op dit moment niet op Lelystad te accommoderen.

Baan en extra veiligheidsstrook (RESA)

Voor de korte termijn gaat het om het gebruik van de thans aanwezige baan van 1250 meter. Deze is passend bij de genoemde functies op basis van de vigerende regelgeving. Vanwege eisen, gesteld door verzekeringsafspraken met betrekking tot schadebeperking, is het noodzakelijk dat er binnen de voorlopige voorziening de veiligheidsstrook (RESA) wordt verhard. Deze strook heeft ten doel om vliegtuigen een verharde bodem te bieden als zij om welke reden dan ook van de start- en landingsbaan schieten.

Nadrukkelijk wordt hier dan ook vastgesteld, dat het hier niet gaat om de aanleg van een verkapte start en landingsbaan, die zou kunnen worden gebruikt voor een uitbreiding van de functies die op Lelystad onder de huidige juridische regeling – de voorlopige voorziening – mogelijk zijn. Uitgangspunt is en blijft dat voor de korte termijn uitsluitend die functies worden uitgevoerd die daarbinnen passen. De RESA wordt niet gepubliceerd in de luchtvaartgids als start- of landingsbaan. De exploitant verantwoordt ook steeds vooraf in het gebruiksplan dat de RESA geen functie heeft voor het starten of landen van verkeer zoals omschreven in de wet.

Het is aan te bevelen om de verharding van de RESA met betrokken regionale partijen te bespreken en toe te lichten zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan. De ILT ziet toe op de naleving van de Wet luchtvaart en zal beoordelen of de aanleg van een RESA in dat kader is toegestaan en zal toezien op het hierboven beschreven beoogde gebruik. De exploitant legt op korte termijn een voorstel voor de aanleg van de RESA voor aan de ILT.

Luchtverkeersleiding

Partijen geven op dit moment uitwerking aan het door het Rijk opgestelde Plan van Aanpak Luchtverkeersleiding Lelystad. Daarbij wordt door Lelystad Airport, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), het Commando Luchtmacht (CLSK) en het Rijk de mogelijkheden verkend voor het instellen van beperkte plaatselijke luchtverkeersleiding. Daarbij wordt onderzocht welke mogelijkheden bestaan tot het inrichten van beperkte plaatselijke luchtverkeersleiding dat voldoet aan:

- de eisen van veiligheid;
- een kostendekkende exploitatie;
- de vigerende wet- en regelgeving voor de luchthaven en de daarbinnen toegestane gebruiksruimte;
- de in de AIP gepubliceerde routestructuur en de huidige inrichting van het luchtruim;
- geen verstoring veroorzaakt van het Schipholverkeer.

De middellange termijn.

Zodra kabinet en de Tweede Kamer hun besluit hebben genomen over het hier beschreven advies, kan gestart worden met het opstellen van een luchthavenbesluit voor de middellange termijn. Belangrijke elementen daarin zullen zijn:

- Een gecontroleerde ontwikkeling, waarbij de eerste tranche zal bestaan uit een groei naar 25.000 bewegingen;
- Een tweede tranche met een doorgroei naar 45.000 bewegingen;
- Een passende luchtruimstructuur die het verkeer van en naar Schiphol niet belemmert en voldoende ruimte biedt voor het Lelystadverkeer, zodat een samenhangende operatie ontstaat;
- Vastgelegde vertrek- en aankomstroutes, zodat de milieueffecten in kaart kunnen worden gebracht;
- Een investeringsbeslissing van de exploitant;
- Luchtverkeersleiding.

Om dit mogelijk te kunnen maken dient er daarom vóór 1 november 2014 een rechtsgeldig besluit te liggen waarin deze activiteiten een juridische basis hebben. Dit betekent dat in 2012 beschikt moet kunnen worden over een indicatie van de routestructuur. Deze indicatieve routestructuur wordt dan in de loop van 2013 uitgewerkt, met inachtneming van de antwoorden op de in dit advies omschreven vragen ten aanzien van de inpassing in het luchtruim, zodat er vóór (1 november 2014) een rechtsgeldig luchthavenbesluit genomen kan worden. Omdat de voortvarende uitwerking van de routes de kritische schakel vormt voor een tijdig luchthavenbesluit is het van belang dat er eens per kwartaal overleg plaats vindt tussen de voorzitter van de Tafel en de voorzitter van de stuurgroep die belast is met de uitwerking van de routestructuur.

Tot slot

Het is van belang om op 1 november 2014 te kunnen beschikken over een rechtsgeldig luchthavenbesluit. De komende maanden moet blijken of er vanuit gegaan kan worden dat het besluit voor de middellange termijn op die datum rechtskracht kan krijgen.

4. Land- en luchtzijdige inpassing

Op weg naar het advies over de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad is de Tafel gestuit op een aantal belangrijke aandachtspunten waarop nadere analyses zijn verricht:

1. Luchtruim
2. Leefomgeving
3. Natuurontwikkeling
4. Duurzame landbouw: voedselveiligheid
5. Landzijdige ontsluiting

4.1. Luchtruim

De Alderstafel heeft het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) opdracht gegeven om een inventarisatie op te stellen van mogelijke oplossingsrichtingen voor de luchtzijdige inpassing van Lelystad binnen de door het Rijk meegegeven randvoorwaarden van netwerkkwaliteit Schiphol en veiligheid.

Per brief van september 2010 heb ik u bericht dat uit de uitgevoerde scenario-analyse naar voren komt dat van een eenvoudige luchtzijdige inpassing van het vliegveld Lelystad geen sprake kan zijn (zie bijlage). De scenario's maken duidelijk dat een goede afstemming met de militaire functies noodzakelijk is en dat ook een goede afstemming met de TMA Schiphol geboden is. De problemen waar toen op gestuit is, hebben aanleiding gegeven om het Rijk te vragen om in het kader van een visie op het Nederlandse luchtruim aandacht te besteden aan de inpassing van 580 duizend vliegtuigbewegingen in totaal en van 555 duizend bewegingen in het luchtruim van Schiphol en Lelystad.

Door het bevoegd gezag is, in samenwerking met de luchtverkeersdienstverleners, een traject gestart om te komen tot een strategische luchtruimvisie. In deze visie moet enerzijds inzicht worden gegeven in de voorziene ontwikkelingen in het luchtruim en anderzijds richtinggevende keuzes worden gemaakt ten aanzien van mogelijk conflicterende luchtruimclaims.

In juni 2011 is door het Rijk in het kader van de luchtruimvisie een brief toegezonden aan de Tafel over de luchtruimproblematiek rond Lelystad. Daarin staat aangegeven dat voor de inpassing van de verdere ontwikkeling van de luchthaven Lelystad naar 35.000-45.000 vliegtuigbewegingen het hoe dan ook noodzakelijk is het (gebruik van het) luchtruim te wijzigen. Uit de brief wordt duidelijk dat in de periode naar 2020 er grootschalige luchtruim- en systeemwijzigingen zullen plaatsvinden. Een inpassing van de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad komt met deze ontwikkelingen dichterbij.

Ook met de grootschalige wijzigingen in het luchtruim zal het voor de inpassing van de luchthaven Lelystad blijven gaan om maatwerk waarbij drie belangrijke vraagstukken nog moeten worden opgelost:

1. Kan er op een hoogte boven de 3000 ft in noordelijke en zuidelijke richting worden gestart vanaf Lelystad in verband met de instandhoudingsdoelen voor de daar liggende Natura 2000-gebieden? (zie ook paragraaf 4.4)

2. Is er een exploitatiemodel en operationele werkwijze te ontwikkelen, waarin de effecten van het landend verkeer op de Buitenveldertbaan op Schiphol met de afwikkeling van het verkeer op Lelystad kunnen worden opgevangen?
3. Wat zijn de mogelijkheden voor afstemming tussen het gebruik van de luchthaven Lelystad en het (al dan niet gelijktijdig) gebruik van de militaire oefengebieden en laagvliegroutes in de omgeving?

Hier liggen voor het Rijk drie lastige en belangrijke vragen, die bovendien in een hoog tempo beantwoord moeten worden, wil er voldaan kunnen worden aan de verplichtingen uit het tussen Schiphol en het Rijk gesloten selectiviteitconvenant. Schiphol heeft aangegeven in 2015 een begin te moeten maken met werkzaamheden op Lelystad om de luchthaven gereed te kunnen maken voor de opvang van niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol. Om dit mogelijk te kunnen maken dient er daarom vóór 1 november 2014 een rechtsgeldig besluit te liggen waarin deze activiteiten een juridische basis hebben. Dit betekent dat in juni van dit jaar beschikt moet kunnen worden over de antwoorden op bovenstaande vragen en met een indicatie van de routestructuur. Deze indicatieve routestructuur wordt in de loop van 2013 uitgewerkt, met inachtneming van de antwoorden op bovenstaande vragen, zodat er vóór 2015 (1 november 2014) een rechtsgeldig luchthavenbesluit genomen kan worden.

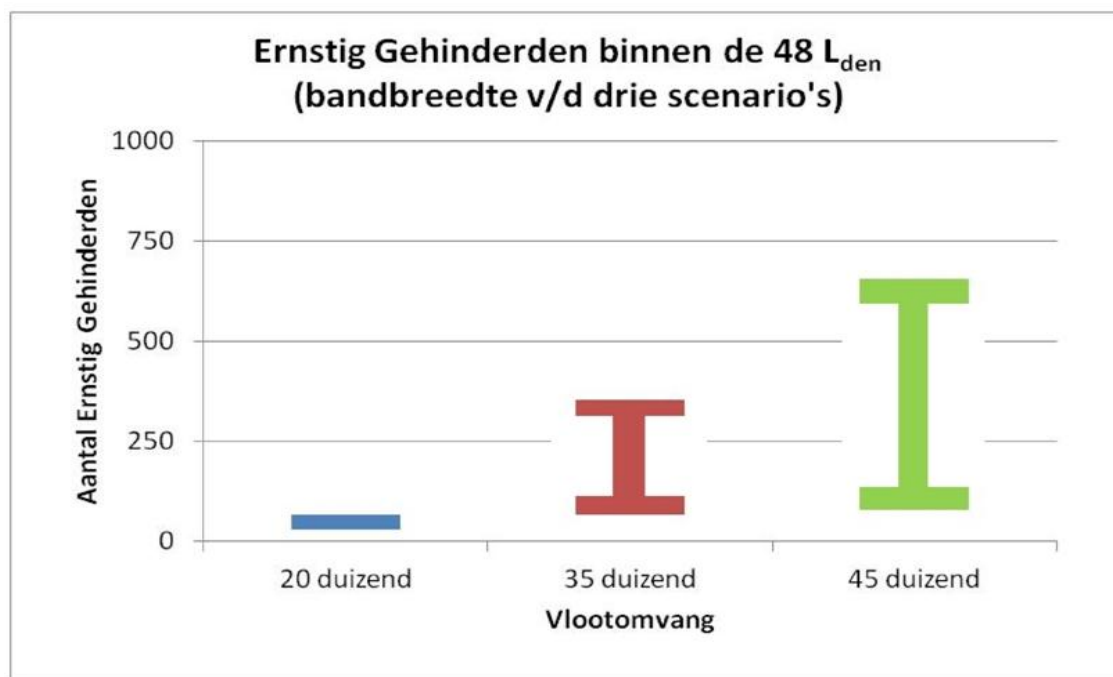
General aviation

Er vinden op dit moment op en in de directe omgeving van de luchthaven Lelystad veel en uiteenlopende General Aviation (GA) activiteiten plaats. Dit omvangrijke gebruik van het luchtruim door de GA gebruikersgroepen creëert een extra aandachtspunt ten aanzien van een veilige separatie van groot en klein verkeer door de luchtverkeersdienstverlener bij een verdere ontwikkeling van de luchthaven Lelystad naar 35.000 – 45.000 vliegtuigbewegingen groot verkeer. Dit zal tot uitdrukking komen in een aanpassing van de luchtruimclassificatie waardoor extra eisen gesteld worden aan VFR-verkeer. Gedeeltelijke uitfasering van de GA gebruikersgroepen en/of verplaatsing naar luchthavens van regionale betekenis ligt hierbij in de lijn der verwachting.

De timing van een eventuele uitfasering van een deel van de GA naar elders, is aan de exploitant van de luchthaven Lelystad in relatie tot de business case van de luchthaven en in overleg met de gebruikers van de luchthaven. In overleg met vertegenwoordigers van de GA-gebruikersgroepen zal de exploitant met het Rijk en de regio een faciliterende rol moeten spelen bij een eventuele verplaatsing van GA-functies.

4.2. Leefomgeving

Door combinatie van de verschillende verkeersvolumes met verschillende routestructuren zijn beelden gemaakt die verhelderend zijn voor de bepaling van de belaste gebieden en het aantal gehinderden in de regio. Zo ligt het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 Lden contour in de regio, die te verwachten is bij een ontwikkeling van 45.000 vliegtuigbewegingen, tussen de 100 en de 650. Dat geeft aan dat het hinderprofiel in belangrijke mate nog afhankelijk is van de vast te stellen routestructuur bij deze ontwikkeling. Deze routestructuur wordt bepaald door de inrichting van het luchtruim.



Vergelijk met Schiphol

Anderzijds maken deze aantallen het mogelijk een vergelijking te maken met het hinderprofiel van de luchthaven Schiphol. Voor die vergelijking is een analyse gemaakt van de effecten van de circa 400.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol met 40.000 vliegtuigbewegingen op Lelystad. Het verschil in aantal gehinderden bedraagt meer dan een factor 100. Hierbij moet wel in ogenschouw genomen worden dat bij de subjectieve beleving ook het achtergrondgeluid meespeelt en die is bij Lelystad geringer. Niettemin blijft het verschil in effecten groot te noemen. Het beeld uit deze analyse wordt geschaagd door eerdere onderzoeken die in het kader van de selectieve ontwikkelingsstrategie zijn gemaakt door de Alderstafel Schiphol en door het kabinet.



Schiphol

Aantal vluchten: ~400.000
Oppervlak 48 Lden : 80.000 hectare
Aantal ernstig gehinderden: 100.000

Lelystad

Aantal vluchten: ~40.000
Oppervlak 48 Lden : 8.000 hectare
Aantal ernstig gehinderden: < 1.000

(=10% t.o.v. Schiphol)

(=10% t.o.v. Schiphol)

(<1% t.o.v. Schiphol)

Baandraaiing

Ten behoeve van het advies is op verzoek van partijen aan Tafel nog gezien of een draaiing van de baan op Lelystad Airport positieve effecten heeft voor Almere-Oost en Dronten West. De analyse heeft laten zien dat Almere-Oost buiten de wettelijke contouren zal blijven liggen tot een ontwikkeling van 90.000 vliegtuigbewegingen. Wel is aangegeven in de analyse dat woonkernen op vergelijkbare afstand van start- en landingsbanen in de praktijk overlast kunnen ervaren (zie bijlage).

Bij een draaiing van de baan tot 20 graden blijft Almere Oost in het verlengde van de baan liggen. Een baandraaiing van -5 graden geeft minder conflict met nieuwbouwwontwikkeling aan de westkant van Dronten. Daar staat tegenover dat de aanlegkosten van een -5 graden gedraaide baan naar schatting een veelvoud zijn van de aanlegkosten van alleen een verlengde baan, en dat deze kosten verder toenemen bij elke verdere draaiing (vanwege mogelijke grondaankopen en mogelijke herinrichting luchthaventerrein). Ook doet een baandraaiing in toenemende mate afbreuk aan de betrouwbaarheid van de operatie en kan daarmee gevolgen hebben voor de exploitatiekosten. De huidige positionering van de baan is zodanig dat deze (onder de geldende gemiddelde windcondities) de meest betrouwbare operatie kan bieden bij de minste investeringskosten.

Locatiekeuze

Eerdere analyses hebben laten zien dat een andere locatie van de luchthaven (nabij Dronten) mogelijk kan leiden tot (per saldo) minder gehinderden en een betere landzijdige ontsluiting per spoor. Deze is in het kader van dit advies niet nader onderzocht vanwege het ontbreken van draagvlak hiervoor in de regio en de brede voorkeur in de Kamer voor de huidige locatie.

Specifiek ten aanzien van de locatie-afweging heeft de Tweede Kamer in een breed gedragen motie (CDA, PvdA, CU, VVD, D66, SGP, lid Verdonk) de uitspraak gedaan dat “het mogelijk zou moeten zijn om de aan- en uitvliegroutes rond de huidige locatie van de luchthaven Lelystad zodanig vorm te geven dat deze een goede afwikkeling van het verkeer rond Schiphol niet belemmert”. Daarnaast heeft de Kamer in de genoemde motie verzocht aan de regering om, onder de bovengenoemde voorwaarde dat de afwikkeling van het Schiphol verkeer niet wordt belemmerd, duidelijkheid te verschaffen over het feit dat de uitbreiding van de luchthaven Lelystad op de huidige locatie plaats zal vinden, indien de interferentie met Schiphol dat toestaat”.

Effect van verplaatsing klein verkeer

Door de komst van groot commercieel verkeer zal er steeds minder ruimte beschikbaar zijn voor klein verkeer en zal er elders ruimte gezocht moeten worden voor de accommodatie van het klein verkeer. Dit heeft eveneens effect op het hinderprofiel van de luchthaven in de regio.

Professionele klachtenafhandeling

Een professionele klachtenafhandeling draagt bij aan de acceptatie van de ontwikkeling in de leefomgeving. Doel van een dergelijk systeem van klachtenbehandeling is om de persoon die een klacht indient inzicht te geven in wat er met zijn of haar klacht gebeurt en waarom. Daarbij kan geleerd worden van de ervaringen die opgedaan zijn rond Schiphol met het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS). BAS verzorgt niet alleen de klachtenregistratie, maar ook de communicatie over de operatie met de omgeving, de analyse van de klachten en

zet met de verbinding tussen klachtenanalyse en hinderbeperkende maatregelen ook een stap naar klachtenmanagement. Op het moment dat een luchthavenbesluit wordt genomen dient een professioneel monitoringssysteem te zijn ontwikkeld door de exploitant in afstemming met de regio en heeft een 0-meting plaatsgevonden. De regionale partijen werken het monitoringssysteem nader uit en bezien in dat verband welke rol het meten van geluid in de informatievoorziening richting de omgeving kan vervullen op basis van de ervaringen rond andere luchthavens.

Landzijdige inpassing

De elementen uit de regionale kaders met betrekking tot de landzijdige inpassing zijn geanalyseerd in het perspectief van de ontwikkelingen in het luchtruim.

In het onderzoek van 2010 werden de volgende kaders beschouwd:

- 6000 ft boven 'oud land'
- Vermijden woonkernen
- Oostvaardersplassen/rechtsom
- P-RNAV Lelystad
- CDA Lelystad

Daarna is door de regio nog een aantal kaders toegevoegd:

- Doorstijgen vliegtuigen: dit is samengenomen met de analyse van de 'route rechtsom';
- Interceptiepunt Dronten op 3.000 voet: dit is samengenomen met de analyse 'vermijden woonkernen';
- Luchthaven Lelystad wordt aangemerkt als pilot voor de toepassing van moderne technieken: dit is gekoppeld aan ontwikkelingen zoals P-RNAV, CDA.

6000 ft boven 'oud land'

In de studie naar het luchtruim wordt ook de vraag bezien welke mogelijkheden er zijn om aan de wens van het "oude land" om daar op een hoogte van 6000 ft te passeren.

Vertrekkend verkeer in de meest gebruikte richting (westelijke richting) heeft de meeste mogelijkheden om hoog te zitten boven 'oud land' wanneer rechtsom over de Oostvaardersplassen wordt gevlogen. Of en in welke mate dit mogelijk is wordt onderzocht. Dit hangt af van het antwoord op de vraag of vliegtuigen daar op een hoogte van 3000ft kunnen vliegen. Hiervoor is een herschikking van het luchtruim vereist om het Schiphol verkeer een veilige en betrouwbare route te garanderen.

Voor het gebruik van de route "linksom" die over Flevoland naar het zuiden loopt geldt dat het passeren van de aanwezige natuurgebieden moet plaatsvinden op tenminste 3000ft. Hoe het stijgingsprofiel er precies uit komt te zien is ook onderwerp van studie en pas dan kan het antwoord gegeven worden op de vraag of de 6000 ft gehaald kan worden.

De Kamerbrief stelt dat de mainport prioriteit heeft en het vrijwaren van interferentie met ander verkeer is hierbij een voorwaarde. De invulling van de Schiphol TMA optimalisatie, zoals genoemd in de Kamerbrief, is daarom leidend voor de haalbaarheid van dit punt.

Voor naderend verkeer uit het zuiden lijkt 6000 ft boven 'oud land' moeilijk realiseerbaar, vanwege het benodigde dalprofiel om de eindnadering te kunnen uitvoeren. Ook hier geldt: de invulling van de Schiphol TMA optimalisatie, zoals genoemd in de Kamerbrief, is leidend om vast te kunnen stellen waar en op welke hoogte Lelystadstromen zich kunnen bevinden.

Dit is derhalve een belangrijk aandachtspunt in de invulling en optimalisatie van de Schiphol TMA.

Het Lelystadverkeer boven 'oud land' interfereert met militaire activiteiten, met name GLV-VII. De door Defensie geschetste ontwikkelingen m.b.t. de coördinatie en de integratie van civiel-militaire taken bieden hier mogelijkheden die nadere uitwerking verdienen in afstemming met de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA).

Vermijden woonkernen

Het kunnen vermijden van woonkernen hangt af van het uiteindelijk gedetailleerde routeontwerp voor Lelystad. De Kamerbrief geeft hierover geen informatie. Wel kan in algemene zin worden gesteld dat een ILS interceptie op 3000 ft i.p.v. 2000 ft voor landen op baan 23 bijdraagt aan het vermijden van de woonkern Dronten. Tevens is duidelijk dat de rechtsom-route over de Oostvaardersplassen mogelijkheden geeft voor het vermijden van woonkernen en het realiseren van het kader '6000 ft boven 'oud land'. Daarbij dient wel gebruik te worden gemaakt van een deel van de huidige Schiphol TMA (zie het voorgaande punt).

Oostvaardersplassen (OVP) rechtsom, doorstijgen vliegtuigen

Dit kader is in combinatie met minimaal 3000 ft boven Oostvaardersplassen geanalyseerd (zie ook hieronder bij natuur). Puur beoordeeld op de klimprestaties van het type Boeing 737/Airbus A320 lijkt 3000 ft boven OVP haalbaar. Indien "doorklimmen" gewenst is, is er mogelijk interferentie met dalend Schipholverkeer indien baan 27 op Schiphol als landingsbaan wordt gebruikt. Dit geldt in dezelfde mate voor vertrekken linksom. Afhankelijk van de wijze waarop het ATM afhandelingsconcept voor Schiphol vorm wordt gegeven, dient te worden gezien hoe deze interferentie kan worden opgelost.

P-RNAV Lelystad

Voor een stabiele en voorspelbare verkeersstroom zijn vaste vliegpaden wenselijk. Deze vaste vliegpaden (P-RNAV) zijn alleen bruikbaar indien het verkeersbeeld zodanig is dat er weinig tot geen behoefte is aan tactisch ingrijpen door de luchtverkeersleiding (zoals vectoring). Bij hogere verkeersvolumes is P-RNAV op Lelystad waarschijnlijk nodig om de verkeersstromen van Lelystad en Schiphol van elkaar te kunnen scheiden en, waar mogelijk, om woonkernen te ontzien. De geschetste militaire ontwikkelingen, waaronder coördinatie, kunnen bijdragen aan het verminderen van de behoefte aan tactische verkeersafhandeling.

P-RNAV stelt eisen aan het benodigde operationeel afhandelingsconcept en technische en operationele hulpmiddelen. Vergelijkbare eisen worden ook gesteld aan de toekomstige Schiphol verkeersafhandeling. De Nederlandse PBN Roadmap zet al in op precisienavigatie in de Schiphol TMA (november 2012), waarbij ook regionale velden op termijn zullen volgen. Daarnaast zijn de voorziene toestellen voor Lelystad (B737/A320) voor het merendeel al in staat om P-RNAV operaties uit te voeren. Het is aan te bevelen om de benodigde ontwikkelingen voor Schiphol en Lelystad met elkaar in de pas te laten lopen.

CDA's Lelystad

De militaire ontwikkelingen dragen bij aan het verminderen van de behoefte aan tactische verkeersafhandeling, wat de mogelijke implementatie van CDA's ten goede kan komen. Het is waarschijnlijk dat Lelystadverkeer in de buurt van de luchthaven onder het Schipholverkeer moet blijven. Naar verwachting beperkt dit de mogelijkheden voor het vliegen van CDA's vanaf grotere hoogtes.

Afhankelijk van het nieuwe operationele afhandelingsconcept van Schiphol, zal er meer of minder ruimte zijn voor het uitvoeren van CDA's (ook vanaf lagere hoogtes) op Lelystad. Nadat bekend is hoe dit afhandelingsconcept eruit komt te zien, kan pas worden nagegaan in hoeverre het gebruik van CDA's op Lelystad mogelijk is en voordelen biedt.

Overige hinderbeperkende maatregelen

Naast de optimalisering van de routestructuur, is een aantal hinderbeperkende maatregelen die bij de operatie van de luchthaven nader zal worden uitgewerkt:

- Beperken 'thrust reverse';
- Zogenaamde 'reduced flaps landing';
- Verbod op vliegtuigtypen met ACI Noise Index Rating D/E/F ('lawaaibakken');
- Tariefdifferentiatie op basis van ACI Noise Index Rating.

Geluidsisolerende maatregelen aan de woningen in de directe omgeving van Lelystad Airport zullen worden getroffen op basis van de ministeriële regeling Geluidwerende Voorzieningen.

4.3. Natuur

Aan de Alderstafel is besproken hoe de Natura2000 gebieden geraakt worden door de luchthavenontwikkeling van Lelystad. Daarbij zijn met name de effecten op de vogelpopulatie in deze gebieden aan de orde. De effecten van luchtvaart op vogels is in de nationale context een onontgonnen terrein. Derhalve heeft de Alderstafel een opdracht verstrekt aan prof.dr. H. Siepel hoogleraar aan de de Radboud Universiteit Nijmegen en aan de Universiteit Wageningen om met de bureau's Alterra en Waardenburg de effecten van luchtvaart op het reproductiesucces van vogels in beeld te brengen op basis van feitelijke gegevens over de vogelstand rond Schiphol.

Op basis van bestaande gegevenssets is het effect op broedvogels in beeld gebracht (zie bijlage). In de analyse is ingegaan op de mogelijke versturende effecten van grote burgerluchtvaart op de duurzame instandhouding van vogelpopulaties, zoals vereist door nationale en Europese regelgeving. Er is op basis van bestaande gegevens uit de omgeving van luchthaven Schiphol onderzocht of er een zodanig versturende werking van deze burgerluchtvaart uitgaat op de conditie van vogels. Dit is in beeld gebracht door het reproductiesucces in brede zin te analyseren.

Concreet zijn vier hypothesen getoetst: de mogelijke verstoring van burgerluchtvaart leidt tot

1. Een later bezetten van de territoria;
2. een lagere dichtheid aan broedparen;
3. een lager broedsucces; en
4. een lager uitvlieggewicht van de jongen.

Hiermee worden alle relevante parameters met betrekking tot de reproductie afgedekt.

Uit het onderzoek blijkt dat hypothese 1 moet worden verworpen: de territoria blijken tegen de verwachting in zelfs eerder te worden bezet.

Hypothese 2 kan worden aangenomen voor een aantal vogelsoorten; er is sprake van een significant lagere dichtheid bij zangvogels binnen de 48 dB(A) Lden contour voor steltlopers en eenden binnen de 55 dB(A) Lden geluidscontour.

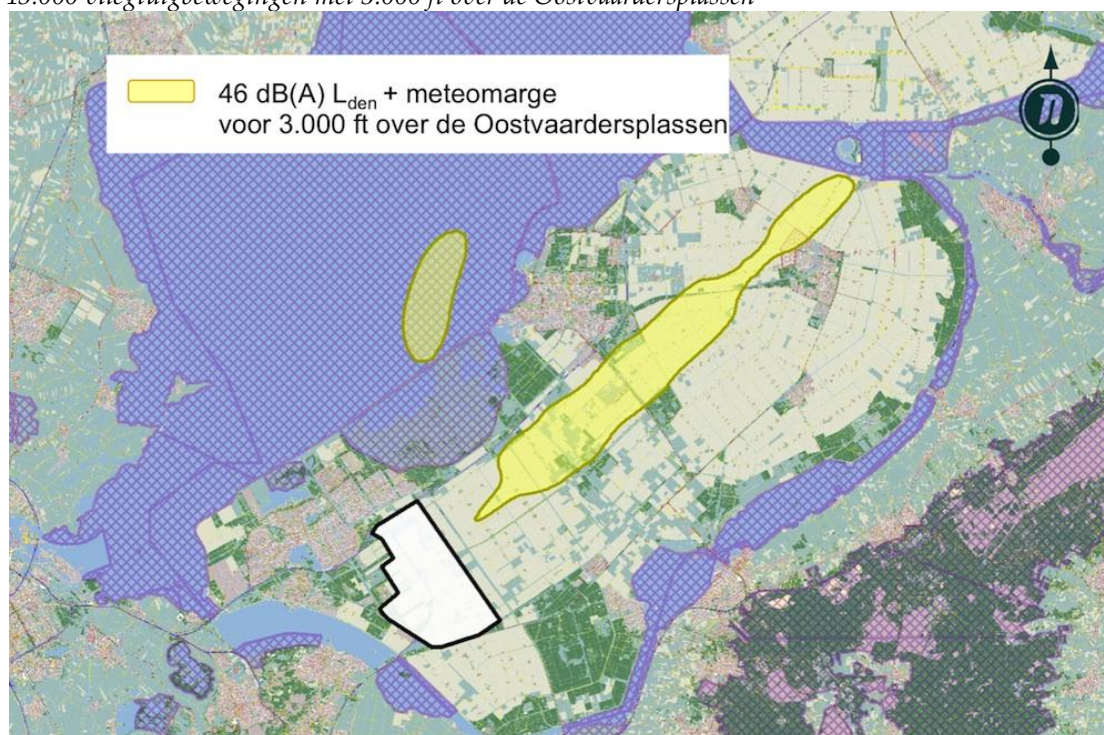
Hypothese 3 moet worden verworpen; behalve voor de grutto kan niet worden vastgesteld dat soorten een lager broedsucces hebben binnen de geluidscontouren. Ook hier lijkt een tegengestelde beweging: het broedsucces is hoger binnen de hogere geluidscontouren.

Betreffende hypothese 4 is vastgesteld dat in de onmiddellijke omgeving van het vliegveld in een aantal jaren de uitvlieggewichten van jonge torenvalken significant lager zijn dan verderop in de Haarlemmermeer.

Met behulp van vergelijking van specifieke eigenschappen en overlevingsstrategieën zijn de gegevens van de talrijk in de buurt van Schiphol voorkomende vogelsoorten getransponeerd naar de te beschermen soorten, conform de doelstellingen van de Natura 2000 in de omgeving van vliegveld Lelystad. De uitkomsten hiervan zijn vervolgens vergeleken met studies naar effecten van omgevingslawaai, waardoor consistente conclusies kunnen worden getrokken.

Voor zangvogels blijkt een significant effect op het broedsucces op te treden binnen de 48 dB(A) Lden contour en nog iets daarbuiten. Op basis van een combinatie met onderzoeksresultaten uit studies naar de effecten van andere geluidsbronnen op vogels komen de onderzoekers tot een gebied van 46 dB(A) Lden, waarbinnen mogelijk effecten op zangvogels kunnen optreden. Voor andere soorten is het gebied waarbinnen mogelijk negatieve effecten optreden kleiner. Daarvoor kan in algemene zin gesteld worden dat zolang de grens van het Natura 2000 gebied niet de 46 dB(A) contour kruist er geen significant effect op broedvogelpopulaties is te verwachten.

45.000 vliegtuigbewegingen met 3.000 ft over de Oostvaardersplassen



Naast het auditieve aspect van verstoring van de vogelpopulatie door vliegtuigen, wordt door de deskundigen ook het visuele aspect genoemd. Op basis van eerder onderzoek wordt hierbij de minimumgrens van 3000 ft gehanteerd, die ook in de jurisprudentie is erkend. Het overvliegen van de Oostvaardersplassen met 3000 ft draagt bij aan de zorgvuldige inpassing van de luchthaven, doordat op die wijze de 46 dB(A) Lden contour het gebied niet raakt en de afwikkeling van het vliegverkeer tevens plaatsvindt op een aanvaardbare hoogte. Dit impliceert dat aan de oostzijde van de TMA Schiphol ruimte moet worden geschapen om op dit minimum van 3000 ft het verkeer te kunnen afwikkelen.

4.3. Vliegveiligheid

Vogelaanvaringen

Door leden van de Tafel is verzocht ook de 'omgekeerde relatie' tussen luchtverkeer en vogels als aandachtspunt mee te nemen in het advies. De Aldersregie heeft daarop het bureau Waardenburg gevraagd een analyse op te stellen op basis van bestaande gegevens waarbij de vogelpopulatie rond Lelystad wordt vergeleken met die van Eindhoven en Schiphol om in beeld te brengen of hier sprake is van een uitzonderlijke situatie die bovengemiddelde beheermaatregelen in het kader van veiligheid vergen.

De analyse heeft opgeleverd dat het vliegveld Lelystad in een agrarische omgeving ligt met op afstand waterrijke gebieden, evenals Schiphol. Op het eerste gezicht liggen de aantallen vogels van risicosoorten rond beide vliegvelden in dezelfde orde van grootte. De ligging van belangrijke foerageergebieden en rustplaatsen maakt dat rond Schiphol relatief veel vogelbewegingen over het banenstelsel gaan, terwijl rond Lelystad deze bewegingen op afstand (2-3 km) van het vliegveld plaatsvinden. De enige soort die onregelmatig in grote aantallen nabij het vliegveld overvliegt is de aalscholver. Op basis van een vergelijking van de onderzochte situaties rond Schiphol en Lelystad is de inschatting dat het aanvaringsrisico op Lelystad opgeteld wat lager zal liggen dan op Schiphol (Waardenburg 2011).

Het verdient aanbeveling om bij de uitvoering nader in te gaan op het vraagstuk van vliegveiligheid in relatie tot de vogeltrek. Als uit onderzoek mocht blijken dat er op Lelystad specifieke problemen zijn met trekroutes van vogels dan zou de inzet van een vogeldetectiesysteem te overwegen zijn. Op Schiphol wordt momenteel gestart met een dergelijk systeem.

Obstakelvlakken

Conform annex ICAO 14 gelden hoogtebeperkingen voor bouwwerken in de omgeving van Lelystad (tot 15 km uit de luchthaven). Bij het maken een luchthavenbesluit ter uitvoering van dit advies is het van belang om de huidige obstakelvlakken te beoordelen. Deze vlakken dienen mogelijk aangepast te worden aan de nieuwe situatie. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de obstakelvlakken die voor luchtverkeersleidingapparatuur gelden (Eurdoc 015): voor de op te stellen navigatie-, communicatie- en radarapparatuur op of in de directe nabijheid van luchthaven Lelystad.

De (nieuwe) obstakelvlakken zullen vooral consequenties (kunnen) hebben voor de windturbines en windturbine-plannen van Flevoland. Het verdient de aanbeveling om bij het opstellen van de Rijkstructuurvisie Windenergie op land, waarbij delen van de oostelijke en zuidelijke Flevopolder zoekgebieden zijn voor grootschalige windenergie, rekening te houden met de mogelijke aanpassing van de obstakelvlakken. In de planMER studie die in dit kader uitgevoerd zal worden kan dit worden meegenomen.

Externe veiligheid

In de uitwerking van het advies worden naast de obstakelvlakken ook de externe veiligheidsprocedures inzichtelijk gemaakt. Voor Lelystad Airport wordt met een nieuw luchthavenbesluit op grond van de Wet Luchtvaart ook de regels met betrekking tot externe veiligheid die zijn opgenomen in het Besluit burgerluchthavens van kracht. Dit beleid houdt in dat in gebieden met een PR 10-5-contour woningen en kwetsbare gebouwen aan hun bestemming worden onttrokken en nieuwbouw niet is toegestaan. Bewoners van bestaande woningen hebben een blijfrecht. Als zij voldoende van alle risico's op de hoogte zijn kunnen

zij niet gedwongen worden te vertrekken. Een uitzondering wordt gemaakt voor bedrijfswoningen, die ook als zij binnen de PR 10-5-contour liggen, niet aan hun bestemming kunnen worden onttrokken. Hiervoor is vervangende nieuwbouw wel toegestaan. Dit vanwege de nauwe verbondenheid van de woning met de grondgebondenheid van een bedrijf. Wanneer deze uitzondering van toepassing is, dient dit afdoende te worden gemotiveerd, conform de uitspraak van de Raad van State van 7 december 2011.

4.4. Duurzame landbouw: voedselveiligheid

In de directe omgeving van de luchthaven bevinden zich duurzame agrarische landbouwbedrijven. Voor deze omwonenden is het van belang om de depositie als gevolg van uitstoot van vliegtuigen en de effecten daarvan op de voedselkwaliteit te monitoren. Daarvoor wordt een monitoringsprogramma opgezet. De opzet hiervan is in samenwerking met de omwonenden reeds ter hand genomen, zodat het instrument van monitoring tijdig ter beschikking kan zijn en er vervolgens een 0-meting kan plaatsvinden. Het volgende stappenschema dient als leidraad bij de op te zetten monitor:

Fase 1 - Analyse

1. Identificeren kwaliteitsnormen/criteria

- met directe betrokkenheid keuringsdiensten/certificeringsdiensten (Europees, ecomerk afnemers)
- een vergelijking (benchmark) van de Flevolandse duurzame landbouwsector met die op andere locaties in Nederland, waarbij met name ook wordt gekeken naar locaties nabij luchthavens (als Schiphol, Eindhoven, Rotterdam).

2. Identificeren effecten luchtvaartontwikkeling op voedselveiligheid

- 0-meting
- periodieke monitoring: minimaal twee locaties (dichtbij en verder weg van de luchthaven)

3. Inventarisatie mitigerende en compenserende maatregelen

- brede inventarisatie van mitigatie en compensatiestrategieën: a. bronmaatregelen; b. interventie maatregelen (zoals via bevordering kwaliteit oppervlaktewater of luchtkwaliteit); c. schademaatregelen

Fase 2 – Besluitvorming over mitigatie, compensatie en monitoring

Op basis van de bovenstaande analyse en opzet vindt een besluit over monitoring, mitigatie, en compensatie plaats in samenhang met besluitvorming tot realisatie van luchthavenontwikkeling op Flevoland

Fase 3 – Monitoring en uitvoering

4. 0-meting in het kader van de monitoring

5. Periodieke monitoring (tijdens fasen van realisatie uitvoeringsbesluit)

6. Bij schade: uitvoering mitigerende en compenserende maatregelen

In het integrale uitvoeringsadvies bij dit advies zal het volgende worden uitgewerkt:

- De vaststelling plan van aanpak;
- Ontwikkelen werkbare compensatieregeling;
- De vaststelling van de partners bij de overeenkomst en de financiering ervan.

4.5. Landzijdige bereikbaarheid

De ontwikkeling van landzijdige infrastructuur dient gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de luchthaven. De Alderstafel heeft gebruik gemaakt van een analyse van het bureau Oranjewoud over de ontsluiting van zuidelijk Lelystad. Dit onderzoek indiceert dat de capaciteit van de bestaande infrastructuur onvoldoende is om de gevolgen van een luchthavenontwikkeling op te vangen. Het is van belang dat de betreffende bestuursorganen planologische medewerking zullen verlenen aan de landzijdige inpassing van de luchthaven, waaronder de landzijdige ontsluiting van de luchthaven.

De regio investeert in de provinciale wegontsluitingen (N302, N305, N307). De opgave die resteert ligt vooral op de A6 en de OV-ontsluiting. Om de gelijktijdige ontwikkeling van de luchthaven met de daarbij behorende landzijdige ontsluiting te borgen wordt een intentieovereenkomst tussen Rijk en regio afgesloten, waarbij enerzijds de samenhang met de besluitvorming over de luchthaven wordt vastgelegd en anderzijds de agendering via de formele procedures van het MIRT.

Weginfra

Verwacht wordt dat het merendeel van de reizigers naar Lelystad Airport buiten de spits reist. Dat geldt in ieder geval voor het charterverkeer. Op het moment dat de luchthaven ook gebruikt wordt voor leisureverkeer, zal er meer druk liggen op de spits. De grootste pieken worden verwacht gedurende de vakanties, als het rustiger is op de wegen. De verwachting is dat de groei van het aantal reizigers via Lelystad Airport een beperkt effect heeft op de verkeersstromen tijdens de spits.

De extra werkgelegenheidsgroei rondom de luchthaven heeft een veel groter effect op de verkeersstromen in de spits en daarmee de bereikbaarheid van Lelystad en de luchthaven. Ook wordt er een positief effect op de woningmarkt verwacht, waardoor het aantal inwoners sterker zal groeien. Uit de verkeerskundige analyse blijkt dat de A6 (Almere – Lelystad) en de aansluiting Lelystad tegen de capaciteitsgrenzen aanlopen. Met de benuttingsmaatregelen is nog ruimte te winnen, maar deze is beperkt.

Een extra groei van de luchthaven leidt tot meer inwoners, arbeidsplaatsen en reizigers en daarom tot meer mobiliteit, waarvoor dan onvoldoende capaciteit op het hoofdwegennet beschikbaar is. Het verbreden van de A6 tot 2x3 rijstroken en een nieuwe aansluiting Lelystad-Zuid met verbindingsweg naar de luchthaven en Larserpoort is tegen die achtergrond een voor de hand liggende maatregel.

Openbaar vervoer

Bij een duurzame ontwikkeling van Lelystad Airport past een multimodale landzijdige ontsluiting, waarbij het gebruik van openbaar vervoer van en naar de luchthaven wordt gestimuleerd. De vervoerbehoefte in het gebied zal door de ontwikkeling van Lelystad Airport, inclusief de bijbehorende werkgelegenheidsgroei, aantrekken.

Voor wat betreft het openbaar vervoer geldt, hoe meer reizigers, des te beter invulling gegeven kan worden aan een frequent hoogwaardig openbaar vervoersysteem. Uit de verkeerskundige analyse blijkt dat het zelfs bij 8 miljoen reizigers nog steeds om een bus zal gaan, die aansluiting biedt op de trein. Indien 25% van deze reizigers met het OV zou komen, is er sprake van 6500-7000 reizigers per dag. Een hoogwaardige OV-verbinding met Lelystad Airport, in combinatie met een station bij Lelystad-Zuid en een innovatief vervoersconcept tussen dit station en de luchthaven, vergroot de bereikbaarheid van het gebied en de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer.

Inzake de vervoerexploitatie van het station door NS en de investeringskosten (ProRail) zijn nog geen uitspraken gedaan. Daartoe dient nader onderzoek te worden gedaan door NS en ProRail om besluitvorming over het station te kunnen laten plaatsvinden. De beleidsbrief 'aanleg nieuwe stations' (d.d. 4 december 2009) biedt het procedurele en financiële kader om tot verdere afweging en besluitvorming te kunnen komen. Tevens dient vanuit gebruikersperspectief onderzocht te worden welke toegevoegde waarde station Lelystad-Zuid op kan leveren voor de luchthaven.

5. Advies

5.1. Overwegingen

Nationaal beleid

Het kabinetsbeleid is erop gericht om voor de nationale capaciteitsvraag van in totaal 580.000 vliegtuigbewegingen ruimte te scheppen. Dit gebeurt door 70.000 niet-mainportgebonden vliegtuigbewegingen op de regionale luchthavens Eindhoven en Lelystad te accommoderen. Voor Eindhoven zijn inmiddels afspraken gemaakt voor in totaal 25.000 bewegingen. De consequentie is dat de opgave voor Lelystad 45.000 vliegtuigbewegingen bedraagt.

In het convenant 'Behoud en versterking van de mainportfunctie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol' is bepaald dat vóór 31 december 2012 besluitvorming wordt voorbereid over capaciteitsuitbreiding op regionale luchthavens tot in totaal 70.000 vliegtuigbewegingen. Van deze 70.000 bewegingen zijn er inmiddels 25.000 aan Eindhoven toegekend.

In het convenant is onderkend dat de ontwikkeling van de regionale luchthavens een aanpassing van het luchtruim vereist. In juni 2011 is door het Rijk een brief toegezonden aan de Tafel over de luchtruimproblematiek rond Lelystad. Uit de brief wordt duidelijk dat in de periode naar 2020 er grootschalige luchtruim- en systeemwijzigingen zullen plaatsvinden. In de brief wordt de 'werkhypothese' gehanteerd van de inpasbaarheid van 35.000-45.000 vliegtuigbewegingen. Daarbij is het noodzakelijk het (gebruik van het) luchtruim te wijzigen.

Marktontwikkeling

In 2011 zijn op Schiphol circa 420.000 vliegtuigbewegingen afgehandeld. De exploitant van de luchthavens Schiphol en Lelystad heeft op 14 oktober 2011 aangegeven dat "gelet op de huidige marktontwikkelingen vanaf 2015, de luchthaven (Lelystad) geschikt [moet] worden gemaakt voor de afhandeling van verkeer dat niet bijdraagt aan de mainportdoelstelling voor Schiphol".

De Schiphol Group heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de ontwikkeling van Lelystad Airport. De ontwikkeling:

- Schept ruimte voor het niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol;
- Mag geen bedreiging zijn van de huboperatie;
- Leidt tot optimale benutting van faciliteiten (investeringen) op Schiphol en de regionale dochterluchthavens;
- Draagt bij aan het resultaat van de Schiphol Group (kosten+opbrengsten);
- Versterkt de marktpositie van de Schiphol Group;
- Sluit goed aan bij de betreffende marktpositie/identiteit van de luchthaven.

Zorgvuldige inpassing

De regionale bestuurders, bedrijfsleven, omwonenden en natuurorganisatie hebben in de afgelopen periode een gezamenlijk kader opgesteld. De uitgangspunten daarin zijn:

- Bijdrage aan regionaal-economische versterking: werkgelegenheid (raming: 800 fte per miljoen passagiers);
- Minimalisering van hinder: het zoveel mogelijk vermijden van vliegen over woonkernen, 6000 ft boven het oude land, minimaal 3000 ft over Natura 2000-gebieden en minimaliseren van hinder in de directe omgeving.
- Beschermen van duurzame landbouw: monitoringsprogramma (0-meting + herhaling) en regeling hoe te handelen bij onverhoopt optredende schade;

- Gefaseerde ontwikkeling met toetsmomenten op werkgelegenheid en hinder;
- De openingstijden van 06.00-23.00 uur (met extensie tot 24.00 uur) als harde randvoorwaarde en de geluidscontour uit de PKB als vertrekpunt;
- Goede landzijdige ontsluiting/bereikbaarheid;
- Afstemming met het ruimtelijk beleid.

Korte termijn

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij uitspraak van 7 december 2011 de aanwijzing van de luchthaven Lelystad van 2009 vernietigd. Dat is aanleiding om in dit advies ook in te gaan op de korte termijn ontwikkeling van de luchthaven.

Een belangrijke les van de uitspraak is dat een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen de activiteiten die op korte termijn geaccommodeerd worden en de ontwikkeling van de middellange termijn. De ontwikkeling op middellange termijn stelt geheel andere eisen. Het is derhalve van belang om op de korte termijn in het gebruik van de luchthaven niet vooruit te lopen op de middellange termijn. En bij het nemen van een luchthavenbesluit voor de middellange termijn is het van belang dat een aantal elementen concreet zijn ingevuld, zoals een uitgewerkte routestructuur en een investeringsplan voor de baanverlenging.

5.2. Kern advies

Twin-airport

In het licht van bovenstaande overwegingen kom ik tot het advies om Lelystad Airport als twin-airport van Schiphol te ontwikkelen. De beide luchthavens opereren (grotendeels) in hetzelfde marktgebied en in hetzelfde luchtruim. Daardoor zullen beiden in sterke mate als een eenheid dienen te worden aangestuurd: beleidsmatig, bedrijfseconomisch en operationeel. Die eenheid is van belang voor een effectieve selectiviteitsstrategie en een efficiënte inpassing in het luchtruim. Hier ligt een nadrukkelijke opgave voor de Rijksoverheid, de Schiphol Group en de luchtruimbeheerders.

Middellange termijn: gecontroleerde ontwikkeling

Er vindt op middellange termijn een gecontroleerde ontwikkeling in twee tranches plaats naar 45.000 vliegtuigbewegingen. De totale ruimte hiervoor wordt vastgelegd in één luchthavenbesluit. Bij voorkeur in het luchthavenbesluit dat conform de luchthavenwetgeving vereist is vóór 1 november 2014 met inachtneming van de uitkomsten van de studie naar de wijze van inpassing in het luchtruim. De ontwikkeling van het vliegverkeer kan dan starten vanaf 2015 met een eerste tranche van 25.000 bewegingen.

De gebruiksruimte van de tweede tranche van 25.000 naar 45.000 bewegingen kan niet eerder worden gebruikt dan nadat een evaluatie van de resultaten van de eerste tranche heeft plaatsgevonden waarin de uitvoering wordt beoordeeld op:

1. De uitvoering van de business case (home base, effectiviteit selectiviteitsstrategie);
2. De geformuleerde werkgelegenheidsambitie (800 fte per miljoen passagiers);
3. Effecten op de duurzame landbouw en het exploitatieresultaat van de betreffende ondernemingen;
4. Het zoveel mogelijk vermijden van hinder in woonkernen en directe omgeving (inclusief effectieve klachtenbehandeling en informatievoorziening) en het vermijden van verstoring van natuur.

Er vindt een permanente monitoring op deze punten plaats, die jaarlijks wordt gerapporteerd door de exploitant aan het overleg van partijen in het kader van de uitvoering. Op basis van die monitoringsrapportages beoordelen partijen jaarlijks of de getroffen maatregelen voldoende zijn dan wel bijstelling behoeven op weg naar de tussentijdse evaluatie.

1. Eerste tranche (vanaf 2015)

Stapsgewijze ontwikkeling van Lelystad Airport naar 25.000 vliegtuigbewegingen niet-mainportgebonden verkeer. De openingstijden uit de PKB (6.00 – 23.00 uur, extensie tot 24.00 uur) blijven daarbij gelden.

De middellange termijnontwikkeling start met de aanleg van een baan van 2100 meter met een breedte van minimaal 45 meter. Tevens is de bouw van een terminal of aanpassing/uitbreiding van de bestaande terminal ten behoeve van de accommodatie van het niet-mainportgebonden verkeer voorzien. De voor deze ontwikkeling noodzakelijke luchtverkeersleiding wordt gerealiseerd.

De eerste tranche wordt afgerond met een evaluatie op het punt van de uitvoering van de business case, de werkgelegenheid, het effect op duurzame landbouw en het vermijden van hinder in woonkernen en verstoring van natuur. Om tot een beoordeling te komen van de eerste tranche van de middellange termijnontwikkeling wordt een monitoringsprogramma ontwikkeld. Deze maakt jaarlijkse monitoring mogelijk op basis waarvan tot bijstelling van de maatregelen door partijen aan Tafel kan worden overgegaan.

2. Tweede tranche (vanaf 2020)

Doorgroei naar 45.000 vliegtuigbewegingen na een succesvolle evaluatie van de eerste tranche van de middellange termijnontwikkeling. De openingstijden uit de PKB (6.00 – 23.00 uur, extensie tot 24.00 uur) blijven in deze tweede tranche gelden. Het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dbA Lden bedraagt bij deze omvang tussen de 100 en 650 (afhankelijk van de routestructuur). De werkgelegenheidscreatie wordt bij deze omvang ingeschat op 4400 fte.

Bij de ruimtelijke ontwikkeling is eerst de vraag aan de orde of een ruimtelijke reservering voor een eventuele toekomstige doorgroei vanuit nationaal perspectief gewenst wordt geacht. Voor de ruimtelijke inpassing van de ontwikkeling tot 45.000 vliegtuigbewegingen wordt voorgesteld in de gezamenlijke MIRT-gebiedsagenda van Rijk en regio zowel aandacht te besteden aan de integrale afweging van de diverse ruimtevrugnende functies naast luchtvaart in de regio (infrastructuur, woningbouw, duurzame landbouw, wind op land).

Korte termijn

In de periode tot het luchthavenbesluit waarin de middellange termijn is vastgelegd, wordt de luchthaven zodanig gebruikt binnen de grenzen van de voorlopige voorziening dat dit voor de regio werkgelegenheidsvoordelen oplevert. In deze periode tot een luchthavenbesluit over de middellange termijnontwikkeling zullen op Lelystad Airport binnen de grenzen van de voorlopige voorziening servicefuncties plaatsvinden, zoals uitbreiding van opleiding, onderhoud en maatschappelijke functies. Dit gebeurt door, naast de huidige functies, nieuwe activiteiten aan te trekken. Deze nieuwe activiteiten vinden voor een deel nu plaats op Schiphol-Oost. Ook kan Lelystad Airport binnen de aanwezige beperkingen bepaalde onderhoudsfuncties overnemen die niet op de mainport behoeven plaats te vinden.

Schiphol spant zich in voor de realisatie van een aantrekkelijke invulling van onderhouds- en opleidingsfuncties, terwijl het Rijk medewerking verleent, voor zover het invulling met publieke functies betreft.

Voor de korte termijn gaat het om het gebruik van de thans aanwezige baan van 1250 meter. Deze is passend bij de genoemde functies op basis van de vigerende regelgeving. Vanwege eisen, gesteld door verzekeringsafspraken met betrekking tot schadebeperking, is het noodzakelijk dat er binnen de voorlopige voorziening de veiligheidsstrook (RESA) wordt verhard. Deze strook heeft ten doel om vliegtuigen een verharde bodem te bieden als zij om welke reden dan ook van de start- en landingsbaan schieten.

Nadrukkelijk wordt hier dan ook vastgesteld, dat het hier niet gaat om de aanleg van een verkapte start en landingsbaan, die zou kunnen worden gebruikt voor een uitbreiding van de functies die op Lelystad onder de huidige juridische regeling – de voorlopige voorziening – mogelijk zijn. Uitgangspunt is en blijft dat voor de korte termijn uitsluitend die functies worden uitgevoerd die daarbinnen passen. De RESA wordt niet gepubliceerd in de luchtvaartgids als start- of landingsbaan. De exploitant verantwoordt ook steeds vooraf in het gebruiksplan dat de RESA geen functie heeft voor het starten of landen van verkeer zoals omschreven in de wet.

Het is aan te bevelen om de verharding van de RESA met betrokken regionale partijen te bespreken en toe te lichten zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan. De ILT ziet toe op de naleving van de Wet luchtvaart en zal beoordelen of de aanleg van een RESA in dat kader is toegestaan en zal toezien op het hierboven beschreven beoogde gebruik. De exploitant legt op korte termijn een voorstel voor de aanleg van de RESA voor aan de ILT.

Partijen geven op dit moment uitwerking aan het door het Rijk opgestelde Plan van Aanpak Luchtverkeersleiding Lelystad. Daarbij wordt onderzocht welke mogelijkheden bestaan tot het inrichten van beperkte plaatselijke luchtverkeersleiding binnen de geldende randvoorwaarden, totdat volledige verkeersleiding kan worden gerealiseerd.

5.3. Voorwaarden

Luchtruim

In de luchtvaartnota is in aansluiting op het convenant 'Selectiviteit' aangegeven dat "de luchtzijdige bereikbaarheid van de luchthavens Eindhoven en Lelystad zal moeten worden gefaciliteerd en knelpunten die in het luchtruim optreden dienen te worden aangepakt". Een concreet stappenplan in de luchtruimvisie is noodzakelijk om te komen tot een effectuering van deze luchtzijdige inpassing van Lelystad op een zodanige wijze dat het mainportgebonden luchtverkeer van Schiphol en het niet-mainportgebonden verkeer dat op Lelystad optimaal wordt afgewikkeld.

Op korte termijn dienen drie belangrijke vraagstukken te worden opgelost:

- Het uitvliegen op een hoogte boven de 3000 ft in noordelijke en zuidelijke richting in verband met de instandhoudingsdoelen van daar liggende Natura 2000-gebieden. Op die wijze wordt ook de hinder op het oude land geminimaliseerd
- Het ontwikkelen van een exploitatiemodel en operationele werkwijze waarin de effecten van het landend verkeer op de Buitenveldertbaan op Schiphol, op de afwikkeling van het verkeer op Lelystad kunnen worden opgevangen.

- De mogelijkheden voor afstemming tussen het gebruik van de luchthaven Lelystad en het (al dan niet gelijktijdig) gebruik van de militaire oefengebieden en laagvliegroutes in de omgeving.

Deze drie punten worden nu door middel van een studie naar het operationeel concept voor de luchthaven Lelystad in beeld gebracht. Hiermee zijn de vraagstukken die voorzien waren voor een inpassingsplan naar voren gehaald in de tijd. In juni 2012 wordt antwoord op deze vragen verwacht met een indicatie van de routestructuur. Deze indicatieve routestructuur wordt in de loop van 2013 uitgewerkt, met inachtneming van de antwoorden op de in dit advies omschreven vragen ten aanzien van de inpassing in het luchtruim, zodat er vóór 2015 (1 november 2014) een rechtsgeldig luchthavenbesluit genomen kan worden.

De noodzaak daartoe wordt ingegeven door het feit dat een daadwerkelijke ontwikkeling van de luchthaven vanaf 2015 alleen kan plaatsvinden als op dat moment beschikt kan worden over een rechtsgeldig aanwijzingsbesluit. Dat kan alleen tot stand komen met tijdig vastgestelde routes. Over deze routes vindt zorgvuldig overleg plaats met de omgeving. Omdat de voortvarende uitwerking van de routes de kritische schakel vormt voor een tijdig luchthavenbesluit is het van belang dat er eens per kwartaal overleg plaats vindt tussen de voorzitter van de Tafel en de voorzitter van de stuurgroep die belast is met de uitwerking van de routestructuur.

Selectiviteitsbeleid

De afspraken in het convenant 'Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol' worden verder geconcretiseerd. Eind 2011 heeft de exploitant een aanpak gepresenteerd voor toe te passen instrumenten. Deze instrumenten worden onder regie van de exploitant van de twin-luchthaven nader uitgewerkt. Daarbij zijn afspraken met de niet-mainportgebonden carriers om hun operatie op Lelystad Airport te ontwikkelen van belang. Het Rijk verkent samen met de exploitant in dit verband de mogelijkheden die een Europeesrechtelijk luchthavensysteem voor de twin-luchthaven Schiphol-Lelystad biedt.

Zorgvuldige regionale inpassing

De ruimtelijk-economische inpassing vindt zorgvuldig plaats door:

1. Inzet op werkgelegenheid: door invulling voor de korte termijn met onderhouds- en opleidingsfuncties;
2. Voor de middellange termijn wordt ingezet op een directe werkgelegenheid van 800 fte per miljoen passagiers;
3. De openingstijden zoals opgenomen in de PKB (6.00 – 23.00 uur, extensie tot 24.00 uur);
4. Duurzame landbouw: opzet van een monitoringsprogramma op deposities en gewaskwaliteit in samenwerking met het CDO. Daarnaast wordt een mitigatie- en compensatieregeling ontwikkeld in geval van schade;
5. Hinderbeperking: optimalisering van routestructuur in overleg met de regionale omgeving, beperken 'thrust reverse', 'reduced flaps landing'; verbieden vliegtuigen met noise index rating D/E/F; tariefdifferentiatie;
6. Monitoring van de ontwikkeling van de eerste tranche van de middellange termijnontwikkeling op het punt van hinder, werkgelegenheid, natuur en duurzame landbouw (inclusief 0-meting);
7. Landzijdige ontsluiting van de luchthaven: intentieovereenkomst over afslag A6 Lelystad-Zuid en treinstation Lelystad-Zuid met HOV-verbinding.
8. Bij de regionaal-ruimtelijke ontwikkeling worden de ruimtevragende functies (luchtvaart, woningbouw, natuur, windenergie, duurzame landbouw) door Rijk en regio

toekomstvast op elkaar afgestemd. De MIRT-gebiedsagenda's kunnen het kader bieden voor Rijk en regio om hierover tot gezamenlijke afweging te komen.

5.4. Uitwerking

Na besluitvorming door kabinet en Kamer volgt 6 maanden voor uitwerking van het advies, waarna een integraal uitvoeringsadvies wordt gepresenteerd. De volgende uitwerkingstrajecten zijn voorzien:

1. De invulling van de korte termijn met een uitvoeringsplan (actiehouders: exploitant);
2. De opstelling van een investeringsplan voor de middellange termijn behorend bij de business case (actiehouders: exploitant);
3. Uitwerking van het selectiviteitinstrumentarium, inclusief verkenning van een Europeesrechtelijk luchthavensysteem (voor verkeersverdeling) voor de twin-luchthaven Schiphol-Lelystad (actiehouders: exploitant en Rijksoverheid);
4. Afspraken over de selectieve inzet van Lelystad met niet-mainportgebonden carriers, waarbij wordt ingezet op de vestiging van één of meerdere homebases (actiehouders: exploitant en Rijksoverheid);
5. Een concreet plan om te komen tot de inpassing van de twin-luchthaven Schiphol-Lelystad met 45.000 vliegbewegingen op Lelystad in het eindbeeld, waarbij eveneens een (eerste indicatie van de) routestructuur wordt aangegeven (actiehouders: luchtruimbeheerders en Rijksoverheid);
6. Het komen tot een intentieovereenkomst over de landzijdige ontsluiting van Lelystad Airport. In deze Intentieovereenkomst worden binnen de systematiek van het MIRT nadere afspraken gemaakt over het proces om te komen tot besluitvorming over een afslag Lelystad-Zuid op de A6 en een station Lelystad-Zuid (actiehouders: Rijksoverheid met regionale overheden);
7. Uitwerking van de regionaal-ruimtelijke ontwikkeling (woningbouw, natuurontwikkeling, windenergie) in samenhang met de luchthavenontwikkeling, inclusief de in dit advies benoemde (vlieg)veiligheidsissues (actiehouders: provincie en Rijksoverheid in het kader van de MIRT-gebiedsagenda's);
8. Een intentieovereenkomst met de gebruikers van de ruimte van de grond rond de luchthaven ten behoeve van duurzame landbouw en de wijze waarop de effecten worden gemonitord (actiehouders: gezamenlijke opgave onder Aldersregie);
9. Een regeling in samenwerking met direct omwonenden hoe eventuele schade in de omgeving in redelijkheid kan worden beperkt, gemitigeerd dan wel gecompenseerd (actiehouders: gezamenlijke opgave onder Aldersregie);
10. Leefbaarheid/beperking geluidshinder in de omgeving. In dit kader wordt een monitoringsprogramma van de geluidseffecten uitgewerkt, wordt inzichtelijk gemaakt welke isolatiemaatregelen aan de orde zijn en welke maatregelen voor de beheersing van de externe veiligheid. Tevens wordt de invulling van het klachtenmanagement uitgewerkt alsook geluidsmetingen als hulpmiddel bij de informatievoorziening (actiehouders: exploitant en regio in overleg met omwonenden);
11. Het komen tot een intentieovereenkomst tussen de luchthavenexploitant, de GA-gebruikersgroepen en de bevoegde gezagen over de verplaatsing van delen van het klein verkeer van Lelystad Airport (actiehouders: exploitant, IenM en de regio);
12. Uitwerking aan het door het Rijk opgestelde Plan van Aanpak Luchtverkeersleiding Lelystad door te verkennen welke mogelijkheden er bestaan tot het inrichten van beperkte plaatselijke luchtverkeersleiding binnen de gegeven randvoorwaarden (actiehouders: exploitant, rijk en luchtverkeersdienstverleners).

Het overleg over de uitwerking wordt gestructureerd belegd aan één Tafel, waarbij ook niet-mainportgebonden carriers betrokken worden.

5.5. Tot slot

Veronderstellingen

Uit het bovenstaande is duidelijk dat het advies is uitgebracht onder een aantal veronderstellingen. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

- het inpassen in het luchtruim (op basis van de brief van 30 juni 2011);
- het kunnen voldoen aan de uitgesproken wensen van hinderbeperking;
- het optreden van de verwachte werkgelegenheidseffecten;
- het ontzien van de natura 2000 en duurzame landbouw;
- het realiseren van de landzijdige ontwikkeling.

De inpassing in het luchtruim is een vereiste voor de start van de luchthaven. De hinderbeperking zal voor een belangrijk deel zijn beslag krijgen in het vinden van veilige en betrouwbare routes voor de afwikkeling van het verkeer die zoveel mogelijk de woonkernen ontzien. Dit is mogelijk zodra er uitsluitel is over de inpassing in het luchtruim en de daarbij behorende routestructuur. Uitsluitel over het ontzien van de natuur is eveneens mogelijk zodra de inpassing in het luchtruim is uitgewerkt. Over de werkgelegenheidseffecten en effecten op de duurzame landbouw kan uitsluitel gegeven worden door middel van monitoring van de optredende effecten vanaf de feitelijke start van de ontwikkeling met het groot commercieel verkeer. Het punt van de landzijdige bereikbaarheid moet zijn beslag krijgen in een op te stellen intentieovereenkomst tussen Rijk en regio.

Posities partijen aan Alderstafel Lelystad

Tenslotte heb ik het advies na bespreking aan de plenaire Tafel van 15 februari 2012 voorgelegd aan de partijen voor een positiebepaling. De partijen hebben zich – met inachtneming van bovenstaande veronderstellingen – op hoofdlijnen als volgt gepositioneerd ten opzichte van het voorliggende advies:

De besturen van de provincie Flevoland, de gemeente Lelystad, de gemeente Almere, de gemeente Zeewolde en de provincie Gelderland steunen de voorgestelde stappen die beschreven zijn in het advies en de verdere uitwerking daarvan. De provincie Gelderland hecht bij die uitwerking grote waarde aan het realiseren van een vlieghoogte van minimaal 6000ft boven het ‘oude land’. De gemeente Dronten heeft op twee punten een voorbehoud gemaakt. Deze gemeente heeft aangegeven de baanligging te willen aanpassen en aanvullend op de door de regio aangegeven landzijdige ontsluiting ook de weginfra nabij Dronten opgenomen te willen zien.

De Schiphol Group heeft (met haar dochteronderneming Lelystad Airport) aangegeven het advies volledig te kunnen onderschrijven.

De Kamer van Koophandel Gooi-, Eem- en Flevoland, de Kamer van Koophandel Oost Nederland, regio Noordwest-Veluwe, de bedrijvenkringen Almere, Lelystad, Urk, Noordoostpolder, Dronten en Zeewolde en VNO-NCW/MKB Flevoland hebben aangegeven zich te kunnen vinden in het advies en zich te verheugen op de snelle verdere uitwerking van de nog noodzakelijke punten.

Het CDO heeft grote moeite met de plannen binnen het Aldersadvies, maar ziet in dat het onvermijdelijk is. Daarom is het CDO bereid om het Aldersadvies te accepteren onder de voorwaarde dat een compensatieregeling en de leefbaarheid/beperking geluidshinder voor de directe omgeving worden meegenomen binnen het uitwerkingsadvies. Conform paragraaf 5.4 wordt hieraan invulling gegeven.

De Vereniging Natuur- en Milieufederatie Flevoland (NMFF) kan op dit moment het advies niet volledig steunen. Randvoorwaarde daarvoor is dat ook in de uitwerking volwaardig rekening gehouden wordt met het vermijden van hinder voor de inwoners en de natuur van Flevoland.

Met de standpuntbepaling van de betrokken partijen aan Tafel kom ik tot de conclusie dat er een voldoende draagvlak is voor de in dit advies beschreven stappen die moeten leiden tot de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad. Ik verzoek u derhalve om de Tafel opdracht te geven de werkzaamheden zoals in dit advies beschreven (zie paragraaf 5.4) voort te zetten.

Bijlage A – Overzicht van onderliggende stukken behorende bij het advies

- Eerdere brieven van en aan opdrachtgever
- Regionaal kader (regionale partijen)
- Business case (exploitant)
- Grondzijdige effecten (To70)
- Ruimtelijk-economisch profiel (Stratagem)
- Luchtruim (NLR)
- Natuur (prof. dr. Siepel/Waardenburg)
- Vliegveiligheid (Waardenburg)