

ONTWERPBESLUIT 17.008 VAN HET COLLEGE VAN LUCHTVAARTOMBUDSMANNEN

CM/T/PHT/NL/2019-10/17.008/vrijdag 18 oktober 2019

Betreft: Noodzaak van een duidelijke bepaling van de windcomponenten van de banen

Wij, ondergetekende leden van het College van Luchtvaartombudsmannen: **Philippe TOUWAIDE** - directeur van de Ombudsdienst en luchtvaartombudsman van de Federale Overheid - ; **Juan TORCK** – Adjunct-ombudsman - en **Alexandre de SPIRLET** – Adjunct-ombudsman in de aanwezigheid van mevrouw **Aurélië DUPONT**, **Mona OUNIS** en **Emily DELBAER** die het secretariaat verzorgen; bijeengekomen voor een collegiale vergadering van de luchtvaartombudsmannen op vrijdag 18 oktober 2019, geven het volgende advies in de context van het betreffende dossier en doen deze aanbeveling aan de:

- Minister van Mobiliteit van de Federale Overheid
- Directeur-Generaal van de Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer
- Gedelegeerd bestuurder van het autonoom overheidsbedrijf SKEYES

Gezien de wet van 27 juni 1937 tot herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, met name artikelen 5 §1;

Gezien het Koninklijk besluit van 15 maart 1954 voor de regulering van de luchtvaart, en met name artikelen 2 § 2, 43 § 2 en 44;

Gezien het Koninklijk besluit van 15 maart 2002 tot oprichting van een Ombudsdienst voor de luchthaven Brussel-Nationaal;

Gezien de wet van 28 april 2010;

Gezien de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van administratieve handelingen;

Gezien de wet van 2 augustus 1963 betreffende het gebruik van talen in administratieve aangelegenheden;

Gezien de wet van 18 juli 1966 betreffende de coördinatie van de wetten inzake het gebruik van talen in administratieve aangelegenheden;

Gezien het ministerieel besluit van 3 mei 2004 betreffende het beheer van geluidsoverlast op de luchthaven Brussel-Nationaal ;

PRESENTATIE VAN HET DOSSIER

Overwegende dat de bepaling van de windcomponentwaarden voor het gebruik van bepaalde banen een sterke invloed heeft – of niet – op het preferentieel baangebruik om de hoogste operationele capaciteit per uur te bereiken;

Overwegende dat een stabiele, onbetwiste en relevante windcomponentwaarde operationele stabiliteit zou kunnen bieden in het baangebruik;

Overwegende dat de banen 25R/L bij voorkeur op Brussel-Nationaal gebruikt worden om operationele capaciteitsredenen en dat deze capaciteit van 74 gecoördineerde bewegingen per uur alleen wordt gegarandeerd door een onafhankelijk, parallel gebruik zonder kruisingen enkel van banen 25R/L;

Gezien artikel 24 van het Koninklijk besluit van 21 juni 2004 tot verlening van de exploitatievergunning van de luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap B.I.A.C. : « De licentiehouder garandeert de aangegeven capaciteit van de banen bij vierenzeventig gecoördineerd bewegingen per uur, capaciteit die kan worden verhoogd tot tachtig bewegingen per uur »;

Overwegende artikel 24 § 1 van het Koninklijk besluit van 25 april 2014 tot goedkeuring van het derde beheerscontract afgesloten tussen de Belgische staat en BELGOCONTROL : « BELGOCONTROL garandeert de aangegeven capaciteit van de banen op de luchthaven Brussel-Nationaal, als volledig gecoördineerde luchthaven, met 74 gecoördineerde bewegingen per uur » ;

Overwegende dat het gebruik van gekruiste of afhankelijke banen, zoals de landing 01- en 07R opstijgconfiguratie, de de operationele capaciteit per uur tot 54 bewegingen per uur vermindert, naast conflicten en kruisingen op de grond, maar aanzienlijke vertragingen in het luchtverkeer veroorzaken die systematisch worden gemeld door Eurocontrol;

Configuratie van de banen EBBR	Maximaal aangegeven capaciteit per uur
25L/25R	74
07R/07L	67
01/07R	54
01 single	41
19 single	40
25R single	40
25R/19	40
07R single TKOF	35
25L single TKOF	35
07L single TKOF	32

Bron : SKEYES, operationeel capaciteitsrapport 2014

Overwegende dat de banen 25R/L het langst zijn, het best uitgerust, het veiligst en speciaal zijn gebouwd om de maximale hoeveelheid luchtverkeer te absorberen (met een uitweg voor hoge snelheid, vrije zones, RESA veiligheidsstroken aan het einde van de baan, nadering over een niet-aedificandi corridor);

Overwegende dat de banen 25R/L preferentieel gebruikt worden om capaciteitsredenen;

Overwegende dat de banen 25R/L niet worden gebruikt voor geluidsdemping en daarom niet overeenkomen met de ICAO-definities voor windcomponentwaarden en dat de ICAO-aanbevelingen niet van toepassing zijn op deze waarden;

Overwegend dat de ICAO in haar document 4444 «Air Traffic Management (PANS-ATM)» in punt 7.2 het principe definieert van de keuze van het baangebruik; volgens de definitie opgenomen in paragraaf 7.2.1. van bovenstaand document, moet de term «baan in gebruik» aangeven welke banen op een specifiek moment als meest geschikt (most suitable) worden beschouwd om alle type vliegtuigen bij landing en/of opstijging op een luchthaven te ontvangen;

Overwegende dat een vliegtuig normaal gesproken landt of opstijgt tegen de wind in (headwind), kan een preferentiële baan echter om veiligheid-, capaciteit- en milieuredenen worden aangewezen voor geluidsdempingsdoeleinden binnen bepaalde vastgestelde grenzen van windcomponentenwaarden, en daarom bestaan er preferentiële banen voornamelijk gebruikt in een preferentieel baangebruikstelsel (PRS) op een luchthaven, hetzij met een marge van tolerantie van rugwind en zijwind om bepaalde operationele limieten te handhaven voor het gebruik van deze banen in een aanpak om een bepaalde luchthavencapaciteit te behouden en/of voor milieudoeleinden, met behoud van de prioriteit voor veiligheid van luchtvaartactiviteiten;

Overwegende dat daarom een baan die niet gebruikt wordt voor geluidsdemping, noch als onderdeel van een preferentieel baangebruik (PRS) op een luchthaven een niet-preferentiële baan is die alleen als alternatief of secundair gebruikt wordt, ofwel uitsluitend bij tegenwindcondities of na sluiting of tijdelijke onbeschikbaarheid van de preferentiële baan die hoofdzakelijk gebruikt wordt;

Overwegende dat het ICAO PANS-OPS-document betreffende de selectie van de preferentiële banen en de windcomponenten (Doc 8168 Procedures voor Luchtvaartnavigatiediensten, Technische exploitatie van vliegtuigen, Deel I: vluchtprocedures). I-7-2-1 15/3/07 nr. 1 en de ICAO-aanbevelingen voor het preferentieel baangebruik met het oog op de geluidsdemping opgenomen in de ICAO-documenten, Procedures voor luchtvaartnavigatiediensten, Luchtverkeersbeheer, 14e editie, 2001 en ICAO, Procedures voor luchtvaartnavigatiediensten, Technische exploitatie van vliegtuigen, deel I vluchtprocedures, 5e editie, 2006 :

Hoofdstuk 2 PREFERENTIËLE GELUIDSDICHTE BANEN EN ROUTES

2.1 PREFERENTIËLE GELUIDSDICHTE BANEN

2.1.1 Een opstijg- of landingsbaan, afgestemd op de exploitatie, kan worden aangewezen met het oog op geluidsdemping en met als doel zoveel mogelijk gebruik te maken van banen die de vliegtuigen toelaten geluidsgevoelige gebieden te vermijden tijdens de oorspronkelijke vertrek- of eindnaderingsfase.

2.1.2 Banen mogen normaal gesproken niet gekozen worden voor de geluidsdemping bij landing, tenzij ze voorzien zijn van een geschikt begeleidingsapparaat tijdens de daling, bijvoorbeeld een ILS, of bij exploitatie van weersomstandigheden met nachtzicht, een visuele indicator tijdens de daling.

2.1.3 Een gezagvoerder kan om veiligheidsredenen een voorgestelde baan weigeren met het oog op geluidsdemping.

2.1.4 Geluidsdemping zal in de volgende omstandigheden geen bepalende factor zijn voor de aanwijzing van banen :

- a) Als de toestand van het baanoppervlak aangetast is (bijvoorbeeld bij sneeuw, smeltende sneeuw, ijs, water, modder, rubber, olie of andere stoffen) ;
- b) Bij landing :
 - 1) Als de hoogte van het plafond minder is dan 150 m (500ft) boven de topografische hoogte van het luchtvaartterrein of als het zicht minder is dan 1.900m; of
 - 2) Als de nadering verticale minima oplegt die groter zijn dan 100 m (300ft) boven de topografische hoogte van het luchtvaartterrein en :
 - i) Als de hoogte van het plafond minder is dan 240 m (800ft) boven de topografische hoogte van het luchtvaartterrein; of
 - ii) Als het zicht minder is dan 3.000m ;
- c) Voor de opstijging, indien het zicht minder is dan 1.900m ;
- d) Als een windschering gemeld of voorspeld is of als verwacht wordt dat onweer invloed zal hebben op de nadering of het vertrek ;
- e) Als de dwarswindcomponent, inclusief windstoten, groter is dan 25 km/u (15kt) of als de windcomponent, inclusief windstoten, 9km/u (5kt) overschrijdt.

Gezien deze aanbevelingen op ICAO-niveau nog steeds worden bijgewerkt om deze windcomponenten te verhogen tot 7 knopen rugwind en 20 knopen zijwind, mits aan de bijkomende technische- en prestatievoorwaarden wordt voldaan die worden uitgevoerd op Brussel-Nationaal; aangezien de ICAO op datum van 13 augustus 2009 een voorstel indiende om de windcomponenten te verhogen tot 7 knopen rugwind, met een amendement van haar procedurele aanbevelingen voor de luchtvaartnavigatiediensten en het luchtverkeerbeheer, hoofdstuk 7, procedures voor de luchthaven controledienst, paragraaf 7.2, selectie van het baangebruik, document SP 59/4-09/62;

Overwegende dat de ICAO-luchtvaartnavigatiecommissie via haar document AN-WP/8549.PDP van 20 november 2011 een voorlopig rapport heeft opgesteld voor een amendement bij PANS-ATM met betrekking tot de keuze van het baangebruik die een aanbeveling van 7 knopen rugwind geeft als bepalende factor bij de keuze van het baangebruik voor geluidsdemping. Ditzelfde amendement stelt voor om de windstoten te melden in de weerberichten vanaf het moment dat de windstoten de snelheid van 5 knopen overschrijden. De Commissie heeft toestemming gegeven voor de toezending van deze voorstellen aan de verdragsluitende staten; de ICAO heeft de lidstaten op 28 februari 2013 een wijzigingsvoorstel tot de Procedures voor Luchtnavigatiediensten verzocht met betrekking tot de keuze van het baangebruik in functie van de windcriteria door een toename voor te stellen van de rugwindwaarde als bepalende factor bij de keuze van het baangebruik voor de geluidsdemping van 5 tot 7 knopen, en ditzelfde amendement stelt voor om de windstoten te melden in de weerberichten vanaf het moment dat de windstoten de snelheid van 5 knopen overschrijden. Er werden opmerkingen van de lidstaten over dit amendement verwacht op 14 juni 2013 en dit amendement zou op 13 november 2014 in werking treden ;

Gezien bijlage 3 van de ICAO « Meteorological Service for International Air Navigation » in zijn 17e editie van juli 2010 enkele belangrijke definities hervat voor het berekenen van de wind, windstoten en hoogtewind :

- Kalme wind of wind calm: wind van minder dan 1 knoop (ICAO Annex 3, Appendix 5, Technical specifications related to forecasts, 1. Criteria related to TA, point 1.2.1, surface wind)
- Variabele wind of light wind : wind van minder dan 3 knopen (ICAO Annex 3, Appendix 5, Technical specifications related to forecasts, 1. Criteria related to TA, point 1.2.1, surface wind)
- Windstoten : variatie van 10 knopen of meer van de gemiddelde windsnelheid tijdens de laatste 10 minuten (variations from the mean wind speed (gusts) during the past 10 minutes shall be reported when the maximum wind speed exceeds the mean speed by 10 kt or more) (ICAO Annex 3, Appendix 3, Technical specifications related to meteorological observations and reports, 4.1 Surface wind, 4.1.5 Reporting, point 2° c, 2)
- Windstoten wanneer speciale procedures voor verminderde geluidshinder worden toegepast : variatie van 5 knopen of meer van de gemiddelde windsnelheid tijdens de laatste 10 minuten (variations from the mean wind speed (gusts) during the past 10 minutes shall be reported when the maximum wind speed exceeds the mean speed by 5 kt or more when noise abatement procedures are applied) (ICAO Annex 3, Appendix 3, Technical specifications related to meteorological observations and reports, 4.1 Surface wind, 4.1.5 Reporting, point 2° c ,1)

Overwegende dat de maximale windcomponent resulteert in de toevoeging van de gemiddelde windcomponent en de windstootcomponent;

Overwegende dat een windstoot gedefinieerd wordt als zijnde de kracht van windcomponenten afgeleid van een windgemiddelde berekend over een maximale periode van 3 seconden gedurende de laatste 10 minuten, en dat deze kracht van windcomponenten alleen in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de maximale wind als het verschil tussen de kracht van de windcomponenten van de gemiddelde wind over een periode van 2 minuten en de kracht van deze windcomponenten over een periode van 3 seconden een variatie van ten minste 5 knopen aantooit;

Gezien het feit dat er geen reden is om een baanverandering te voorspellen op basis van reële en gemeten rugwindcomponentenwaarden minder of gelijk aan de maximale waarden die zullen worden gedefinieerd;

Gezien het noodzakelijk is om de baanveranderingen tijdens de verkeerspiekperiodes te vermijden en het essentieel is om zo snel mogelijk terug te keren naar het PRS om zo de maximale operationele capaciteit per uur te garanderen;

Gezien de Minister van Mobiliteit in mei 2017 zijn wens te kennen gaf om over te gaan tot verduidelijking van de windnormen, de windcomponentwaarden door een ICAO-definitie van kalme wind, variabele wind, windstoot en melding van windstoten;

Overwegende dat de windcomponentwaarde voor de banen 25R/L achtereenvolgens 6 knopen was, vervolgens 8 knopen, nadien 10 knopen, vervolgens 5 knopen, dan weer 10 knopen, vervolgens 7 knopen met of zonder rekening te houden met windstoten;

Overwegende dat niet alle banen uitgerust zijn met dezelfde landingshulpmiddelen en dat sommige banen niet beschikbaar zijn bij slecht zicht of in de nacht;

Overwegende dat het noodzakelijk is een einde te maken aan de vastgestelde onzekerheid sinds de vele wijzigingen in de windcomponentwaarden opgetreden tussen december 2003 en januari 2005, en de latere betwistingen bij de toepassing van de ministeriële instructies;

Overwegende dat de ministeriële instructie van 17 juni 2013 de enige onbetwiste blijft;

Gezien er herhaaldelijk op gewezen werd dat de DGLV-instructie van 26 augustus 2003 niet langer van toepassing is en daarom geen effect meer kan veroorzaken in de keuze van het baangebruik;

Rekening houdend met de mondelinge uiteenzetting van de situatie die tijdens het College van Ombudsmannen gemaakt is ;

GEMOTIVEERDE BESLISSING VAN HET COLLEGE VAN LUCHTVAARTOMBUDSMANNEN

Om deze redenen geeft het College van Luchtvaartombudsmannen unaniem de volgende mening :

- **Artikel 1:** er wordt aanbevolen om de windcomponentlimiet voor het preferentieel baangebruik 25R/L die toelaat om de best operationele capaciteit te behouden duidelijk gedefinieerd wordt, waarbij onmiskenbaar vermeld wordt of windstoten wel of niet opgenomen worden in de wincomponentenberekening die de keuze van het baangebruik op Brussel-Nationaal bepalen.
- **Artikel 2:** er wordt aanbevolen om de begrippen van gemiddelde windsnelheid, de waarde van de maximale snelheid van de wind en de windstoten duidelijk te definiëren; evenals toe te lichten vanaf welk niveau windstoten in aanmerking worden genomen zonder enige mogelijkheid van interpretatie of verwarring.
- **Artikel 3:** er wordt aanbevolen om duidelijk te definiëren of wind op hoogte (wind aloft) wel of niet tussenkomt in de keuze van het baangebruik bij landing, op welke manier en op basis van welke motieven en procedures, in functie van de nieuwe meettechnologieën (LIDAR).
- **Artikel 4:** er wordt aanbevolen de ICAO-richtlijnen voor het baangebruik op Brussel-Nationaal te respecteren voor de geluidsdemping, hetzij enkel banen 01, 07R, 07L en 19.
- **Artikel 5:** er wordt aanbevolen om de baanwijzigingen te baseren op de real-time weersgegevens en niet op weersvoorspellingen, en dat de tijdsperiode voor de baanwijziging verminderd wordt tot de kortst mogelijke tijd.
- **Artikel 6:** er wordt aanbevolen om de veiligheid van het luchtverkeer op Brussel-Nationaal te waarborgen door schema's van gekruiste banen, naderingen zonder ophijning ten opzichte van de baan of naderingen met overmatige zijwind te vermijden.
- **Artikel 7:** er wordt aanbevolen dat de software ter ondersteuning voor de keuze van de banen (R.A.A.S) gekalibreerd en gevalideerd wordt door de Directeur-generaal van de Luchtvaart volgens de windcomponentwaarden die zullen worden gedefinieerd, en dat de transparantie van het geheel van de R.A.A.S. en LIDAR gegevens in real-time gepubliceerd worden.
- **Artikel 8:** een exemplaar van deze gemotiveerde beslissing van het College van Luchtvaartombudsmannen zal worden doorgestuurd naar de Federale Minister van Mobiliteit, de Directeur-Generaal van de Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer.

Aldus gegeven te Brussel op vrijdag 18 oktober 2019, meent het College van Luchtvaartombudsmannen daarom te hebben gehandeld en beantwoord aan haar wettelijke missies met dit gemotiveerd advies dat haar van alle verantwoordelijkheid ontladent.

Door het College van Luchtvaartombudsmannen, ondergetekende :

Philippe TOUWAIDE

Licentiaat in Luchtvaartrecht

Directeur van de Federale Ombudsdienst voor de Luchthaven Brussel-Nationaal
Luchtvaartombudsman van de Federale Regering

Juan TORCK

Adjunct-ombudsman
Gedetacheerd door skeyes

Alexandre de SPIRLET

Adjunct-ombudsman
Gedetacheerd door skeyes

Emily DELBAER

Directie Assistente
Gedetacheerd door skeyes

Mona OUNIS

Directie Assistente
Gedetacheerd door skeyes

Aurélie DUPONT

Directie Assistente
Gedetacheerd door skeyes