

**ONTWERPSBESLUIT 17.025 VAN HET COLLEGE VAN  
LUCHTVAARTOMBUDSMANNEN  
CM/T/PHT/NL/2020-11/17.025/3 NOVEMBER 2020**

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 3 november 2020, 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
- Directeur-Generaal van het secretariaat van de FOD Mobiliteit en Vervoer

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;

17.025 van het College van Luchtvaartombudsmannen

## PRESENTATIE VAN HET DOSSIER

Gezien het tussenvonnissen 2020/7271 van het Hof van Beroep van Brussel van donderdag 22 oktober 2020;

Gezien het Hof van Beroep van Brussel met haar tussenvonnissen 2020/7271 de Belgische Staat veroordeelt om hoofdsommen te betalen, als schadevergoeding voor de periode van februari 2004 tot 19 september 2013 en van 3 april 2014 tot 31 oktober 2018, aan 346 geïntimeerden ;

Overwegende dat het Hof zich het recht voorbehoudt zich uit te spreken over de fouten van de Belgische Staat en de oorzakelijke schade door de fouten van de Belgische Staat voor de periode na 31 oktober 2018;

Overwegende dat een ombudsman de verdediger van het recht en de garant van de wetten is in een rechtsstaat en dat de Belgische staat schuldig werd erkend aan verschillende fouten betreffende het principe van baanselectie op de luchthaven Brussel-Nationaal als gevolg van opeenvolgende wijzigingen van de waarden van de windcomponenten.

Gezien het feit dat dit arrest zeer streng is ten aanzien van de Belgische staat en veel fouten veroordeelt die werden begaan door de diverse Ministers van Mobiliteit zoals Ancaux, Landuyt, Schouppe, Galant en Bellot;

Overwegende dat in de punten 53 tot 55, het Hof de juiste berekeningsmethode specificeert en opsomt voor de waarden van de windcomponenten op basis van het reglement ICAO;

Overwegende dat in de punten 57 en 58, het Hof streng is met betrekking tot een "geheime" instructie die genomen werd door Dascotte/Durinckx achter de rug van het DGLV en Staatssecretaris Wathélet, en concludeert dat deze instructie Dascotte/Durinckx die niet gekend is door de autoriteiten en die werd genomen op 16 december 2013 onwettig en foutief is en artikel 8 van het EVRM schendt;

Gezien de afschaffing van de instructie van het DGLV van 26 augustus 2003 niet op een correcte manier werd uitgevoerd door Staatssecretaris Schouppe in zijn instructie van 21 april 2010, waardoor de instructie van 15 maart 2012 genoodzaakt was eraan te herinneren de effecten teniet te doen van de instructie van het DGLV van 26 augustus 2003 (82);

Overwegende dat vervolgens, het Hof vaststelt dat de latere verklaringen van de Belgische Staat niet overtuigend zijn (91), dat ze de besluiten van de Ministerraad niet naleeft (82), dat niets in het dossier toelaat te weten door wie de tekst die werd gepubliceerd in de AIP van 3 april 2014 werd opgemaakt (92), dat de Directeur van het DGLV zijn instructies niet motiveert (92), dat de instructie van 15 maart 2002 gemotiveerd is (92) en dat de instructies van Dascotte/Durinckx van 16 december 2013 artikel 8 van het EVRM schendt en ze de regels voor het veranderen van baan wijzigt op grond van de snelheid van de wind, en deze wijzigingen noch wettig noch noodzakelijk zijn (93);

Aangezien het Hof zelfs van mening is dat deze geheime instructie noch wettig noch noodzakelijk is (94), dat er ook sprake is van een schending van artikel 22 van de Grondwet (89), en dat de verklaringen van de Belgische Staat over die geheime instructie laattijdig en verward zijn (93);

17.025 van het College van Luchtvaartombudsmannen

Aangezien het Hof erkent dat de toename van de landingen op baan 01 op de luchthaven Brussel-Nationaal het gevolg is van fouten van de Belgische Staat (105);

Gezien het feit dat de plicht van de ombudsmannen is om oplossingen voor te stellen aan de Belgische staat, zodat deze zich kan conformeren aan alle punten van het arrest van het Hof van beroep te Brussel en dus niet veroordeeld kan worden;

Gezien de bepaling van de limietwaarden van de windcomponenten voor het gebruik van bepaalde banen het al dan niet gebruiken van de preferentiële banen sterk beïnvloed die worden gehanteerd om de hoogste operationele capaciteit per uur te bereiken;

Gezien dat een stabiele waarde van windcomponenten, onbetwistbaar en relevant, een operationele stabiliteit zou garanderen in het gebruik van de banen;

Gezien de banen 25R/L om operationele capaciteitsredenen preferentieel gebruikt worden op Brussel-Nationaal, en dat deze capaciteit van 74 gecoördineerde bewegingen per uur alleen gegarandeerd wordt door een onafhankelijk, parallel gebruik en zonder kruisingen van de 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 op vierenzeventig gecoördineerde bewegingen per uur, welke capaciteit kan worden verhoogd tot tachtig bewegingen per uur”;

Gezien artikel 24 § 1 van het Koninklijk besluit van 25 april 2014 tot goedkeuring van het derde beheerscontract gesloten tussen de Belgische Staat en BELGOCONTROL: “BELGOCONTROL garandeert de aangegeven capaciteit van de banen van de luchthaven Brussel-Nationaal, als volledig gecoördineerde luchthaven van 74 gecoördineerde bewegingen per uur”;

Gezien het gebruik van gekruiste of afhankelijke banen, zoals de landingsconfiguratie 07 en de opstijgconfiguratie 07R, de operationele capaciteit per uur vermindert tot 54 bewegingen per uur en, naast conflicten en kruisingen op de grond, aanzienlijke vertragingen veroorzaakt in het luchtverkeer, die systematisch gerapporteerd worden door Eurocontrol;

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;

Gezien de bijlage van ICAO « Meteorological Service for International Air Navigation » in zijn 17<sup>de</sup> editie van juli 2010 sommige belangrijke definities met betrekking tot het berekenen van de windnormen en hoogtes;

- 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)
- Windstoot : 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)
- Windstoot 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;

Gezien het feit dat er geen reden is om een baanwissel te anticiperen op grond van reële en gemeten rugwindcomponentenwaarden die minder of gelijk zijn aan de maximale waarden die zullen worden bereikt;

Gezien het noodzakelijk is om de banenwissels tijdens de verkeerspiekperioden 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 de verduidelijking van de windnormen en de windcomponentwaarden door een ICAO-definitie van kalme wind, variabele wind, windstoot en de melding van windstoten;

17.025 van het College van Luchtvaartombudsmannen

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 landingsnavigatiehulpmiddelen 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;

Overwegend dat de ministeriële instructie van 15 maart 2012 de enige onbetwiste instructie is en ze door het Hof van Beroep als gerechtvaardigd en conform wordt erkend;

Overwegende dat de instructie van de Directeur-Generaal der Luchtvaart van 17 juli 2013 door het Hof van Beroep als gerechtvaardigd en conform wordt erkend;

Overwegend dat het Hof van Beroep van oordeel is dat de instructie van de Directeur-Generaal van het D.G.L.V. opgesteld en geïnitieerd door een personeelslid van BELGOCONTROL - genaamd Michel DASCOTTE - niet voldoet aan de beslissing van 26 februari 2010 van de Ministerraad gezien ze de regels voor het wijzigen van baan als gevolg van de windsnelheid vastlegt en de instructies van 17 juli 2013 fundamenteel aanpast met betrekking tot het wijzigen van baan als gevolg van de windsnelheid (82);

Overwegend dat de Belgische Staat de uitvoering van de instructies van 21 april 2010 niet heeft gewaarborgd, in die zin dat ze de instructies van 26 augustus 2003 tot wijziging van de parameters voor de berekening van de windlimieten niet heeft geschrapt (86);

Gezien er herhaaldelijk op gewezen werd dat de DGLV-instructie van 26 augustus 2003 niet langer van toepassing mag zijn en daarom geen effect meer kan hebben op de keuze van het baangebruik, dat het Hof van Beroep van Brussel oordeelt dat de geheime instructie Dascotte/Durinckx van 16 december 2013 erop neerkomt om de DGLV-instructie van 26 augustus 2003 opnieuw in gebruik te nemen, wat verwerpelijk is, een fout vormt en werd veroordeeld;

Overwegend dat het Hof van Beroep van Brussel bij zijn interlocutoir arrest 2020/7271 van oordeel is dat alleen de instructies van 15 maart 2012 en 17 juli 2013 legitiem en legaal zijn;

Gezien het Hof van Beroep van Brussel eraan herinnert dat de instructie van het D.G.L.V. van 26 augustus 2003 geen rechtgevolgen meer heeft, dat de instructie Dascotte/Durinckx van 16 december 2013 niet gemotiveerd is (92), en een inbreuk maakt op artikel 8 EHRM ten aanzien van de geïntimeerden wonende onder de naderingscorridor van baan 01 die ernstige geluidsoverlast ondervinden, dit doordat ze de regels voor het wijzigen van baan als gevolg van de windsnelheid aanpast, en deze aanpassingen noch legitiem noch noodzakelijk zijn (93);

17.025 van het College van Luchtvaartombudsmannen



Overwegend dat het Hof van Beroep van Brussel van oordeel is dat de instructie Dascotte/Durinckx van 16 december 2013, in ieder geval wat betreft haar wettigheid en legitimiteit, genomen werd zonder onderzoek en zonder voorafgaande en passende studies, zonder enige begeleidende of compenserende maatregel (94) en dat daaruit volgt dat het middel dat is afgeleid uit de schending van artikel 22 van de grondwet eveneens gegrond is (95);

Rekening houdend met het feit dat het Hof van Beroep van Brussel in punt 133 oordeelde dat voor de periode van 19 september 2013 tot 3 april 2014 de keuze van de banen uitgevoerd werd buiten de schuld van de Belgische Staat door de correcte toepassing van de regels van baanwijziging op basis van de instructies van 15 maart 2012 en 17 juli 2013;

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 dat de Belgische Staat op alle punten de bepalingen van het arrest van het Hof van Beroep van Brussel van 22 oktober 2020 naleeft en de rechtsstaat respecteert;
- **Artikel 2:** er wordt aanbevolen om de instructie Dascotte/Durinckx ondertekend op 16 december 2013 in te trekken, te vernietigen en te schrappen omdat het Hof van Beroep heeft erkend dat deze instructie onwettig, foutief, ongerechtvaardigd is en herhaalde fouten vormt in hoofde van de Belgische Staat;
- **Artikel 3:** er wordt aanbevolen dat ofwel de Minister van Mobiliteit ofwel de Directeur-Generaal der Luchtvaart de instructie Dascotte/Durinckx van 16 december 2013 intrekt, annuleert en schrapt;
- **Artikel 4:** er wordt aanbevolen om de baanselectietabel - die werd gepubliceerd en van kracht was van 19 september 2013 tot 5 februari 2014 - volledig en zonder enige wijziging opnieuw te publiceren in de AIP's, op basis van de instructies van 15 maart 2012 en 17 juli 2013 die als enige gemotiveerd, legitiem, geldig en niet foutief zijn en dit in overeenstemming met het arrest van het Hof van Beroep:

17.025 van het College van Luchtvaartombudsmannen

## 4 RUNWAY REGULATIONS

### 4.1 SELECTION OF RUNWAY-IN-USE

The direction in which aircraft take off and land is determined by the speed and direction of the surface wind or by the preferential runway system.

The term “runway-in-use” is used to indicate the runway that - at a particular time - is considered by ATC to be the most suitable for use by the types of aircraft expected to land or take off according to the preferential runway system.

Normally, an aircraft will take off and land into the wind, unless safety, runway configuration or traffic conditions determine that a different direction is preferable. However, in selecting the runway-in-use, ATC shall also take into consideration other relevant factors such as the aerodrome traffic circuits, the length of the runway, the approach and landing aids available, meteorological conditions, aircraft performance, the existence of a preferential runway system and noise abatement.

Accepting a runway is a pilot’s decision. If the pilot-in-command considers the runway-in-use not usable for reasons of safety or performance, he shall request permission to use another runway. ATC will accept such request, provided that traffic and air safety conditions permit.

### 4.2 PREFERENTIAL RUNWAY SYSTEM

The following wind components shall be applied:

RWY in use		Tailwind	Tailwind max.	Crosswind	Crosswind max.
	01	0 kt (VAR 0-3 kt)	5 kt	15 kt	20 kt
	07R/L	0 kt (VAR 0-3 kt)	5 kt	15 kt	20 kt
PRS OFF	19	0 kt (VAR 0-3 kt)	5 kt	15 kt	20 kt
PRS ON	19	7 kt	12 kt	15 kt	20 kt
	25R/L	7 kt	12 kt	15 kt	20 kt

17.025 van het College van Luchtvaartombudsmannen

#### 4.2.2 EXCEPTIONS

The preferential runway system is not the determining factor in runway selection under the following circumstances:

- a. When the runway 19 or 25R/L is dry or wet and the crosswind component exceeds 15 kt (gusts included until 20 kt).
- b. When the runway 19 or 25R/L is dry or wet and the tailwind component exceeds 7 kt (gusts included until 12 kt).
- c. When the runway 19 or 25R/L is contaminated or when braking action is less than good.
- d. When alternative runways are successively requested by pilots for safety reasons.
- e. When pilots report excessive wind at higher altitudes
- f. When wind shear has been reported or forecast, or when thunderstorms are expected to affect arriving or departing traffic.
- g. When works are in progress on one of the runways included in the preferential runway system.

When the wind components exceed the indicated values and prevent from using the preferential runway system, the most suitable runway into the wind (01 North, 07R/L East or 19 South) will be assigned. However, RWY 01 and/or RWY 07L/R cannot be used as runway for landing, except when no other suitable runway is available. Unless any relevant safety factor prevents it, non-preferential RWY 01 and RWY 07R/L are to be assigned for landing only when the wind components exceed the indicated values on the preferential runways 19 or 25R/L and in headwind configuration with tailwind components between 0 and maximum 3 knots (light wind).

In headwind configurations, the crosswind component is not a limiting factor when take-off is conducted on pilot's responsibility and at ATC discretion.

- **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 opijning ten opzichte van de baan of naderingen met overmatige zijwind te vermijden;
- **Artikel 7** : er wordt aanbevolen om de publicatie van de restrictieve zinnen in de AIP's te behouden met betrekking tot het gebruik van banen 01, 07 en 19 die werden geschrapt door de instructie van Dascotte/Durinckx van 16 december 2013 op vraag van Dascotte:



When the wind components exceed the indicated values and prevent from using the preferential runway system, the most suitable runway into the wind (01 North, 07R/L East or 19 South) will be assigned. However, RWY 01 and/or RWY 07L/R cannot be used as runway for landing, except when no other suitable runway is available. Unless any relevant safety factor prevents it, non-preferential RWY 01 and RWY 07R/L are to be assigned for landing only when the wind components exceed the indicated values on the preferential runways 19 or 25R/L and in headwind configuration with tailwind components between 0 and maximum 3 knots (light wind).

- **Artikel 8** : 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 gegevens in real-time gepubliceerd worden;
- **Artikel 9** : er wordt aanbevolen om de GNSS/RNP-procedures te publiceren voor alle banen van alle luchthavens van België in overeenstemming met artikel 7 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1048 van de Commissie van 18 juli 2018;
- **Artikel 10** : een kopie van dit huidig ontwerpbesluit van het College van de Ombudsmannen wordt bezorgd aan de Federale Minister van Mobiliteit, aan de Directeur-Generaal van de Luchtvaart van de F.O.D. Mobiliteit en Vervoer en aan de directeur van het secretariaat-generaal van de F.O.D. Mobiliteit en Vervoer;

17.025 van het College van Luchtvaartombudsmannen

Aldus gegeven te Brussel op dinsdag 3 november 2020, meent het College van Luchtvaartombudsmannen daarom te hebben gehandeld en beantwoord aan haar wettelijke missies met dit gemotiveerd advies dat haar van alle verantwoordelijkheid ontlaaft.

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

**Alexandre de SPIRLET**

Ombudsman

Gedetacheerd door SKEYES

**Juan TORCK**

Ombudsman

Gedetacheerd door SKEYES

**Emily DELBAER**

Directie Assistente

Gedetacheerd door SKEYES

**Aurélié DUPONT**

Directie Assistente

Gedetacheerd door SKEYES

**Mona OUNIS**

Directie Assistente

Gedetacheerd door SKEYES

17.025 van het College van Luchtvaartombudsmannen