

## ONTWERPBESLUIT 17.031 VAN HET COLLEGE VAN LUCHTVAARTOMBUDSMANNEN CM/T/PHT/NL/2021-05/17.031/31 mei 2021

**Betreft: Noodzaak van een duidelijke bepaling van de windcomponenten voor het gebruik van de banen in overeenstemming met de ICAO-definities en het Arrest van het Hof van Beroep van Brussel van 22 oktober 2020**

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 aanwezigheid van mevrouw **Mona OUNIS**, **Aurélië DUPONT** en **Emily DELBAER** die het secretariaat verzorgen; bijeengekomen voor een collegiale vergadering van de luchtvaartombudsmannen op 31 mei 2021, 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 de autonome openbare onderneming SKEYES

Gezien de wet van 27 juni 1937 ter 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 windcomponentlimietwaarden 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 op Brussel-Nationaal bij voorkeur gebruikt worden om operationele capaciteitsredenen en dat deze capaciteit van 74 gecoördineerde bewegingen per uur enkel wordt gegarandeerd door een onafhankelijk, parallel gebruik zonder kruisingen met 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 licentiehouders 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 operationele capaciteit per uur tot 54 bewegingen per uur vermindert, en daarnaast conflicten en kruisingen aan de grond met zich meebrengt, evenals aanzienlijke vertragingen in het luchtverkeer die systematisch worden gemeld door Eurocontrol;

Configuratie van de banen EBBR	Maximaal aangegeven uurcapaciteit
25L/25R	74
07R/07L	67
01/07R	54
01 single	41
19 single	40
25R single	40
25R/19	40
07R single TOFF	35
25L single TOFF	35
07L single TOFF	32

Bron: SKEYES, operationeel capaciteit rapport 2014

2

Ontwerpbesluit 17.031 College van Luchtvaartombudsmannen

Overwegende dat de banen 25R/L het langst zijn, het best uitgerust, het veiligst en speciaal zijn ontworpen om de maximale hoeveelheid luchtverkeer te absorberen (met uitwegen voor hoge snelheid, vrije zones, RESA veiligheidsstroken aan het einde van de baan, nadering boven 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 de 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 wel om veiligheid-, capaciteit- en milieuredenen worden aangewezen voor geluidsdempingsdoeleinden binnen bepaalde vastgestelde grenzen van windcomponentenwaarden, en er bestaan daarom 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 op een luchthaven niet gebruikt wordt voor geluidsdemping, noch in het kader van een preferentieel baangebruik (PRS), een niet-preferentiële baan is die alleen als alternatief of secundair gebruikt wordt, hetzij 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 Luchtvaarnavigatiediensten, 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 luchtvaarnavigatiediensten, Luchtverkeersbeheer, 14e editie, 2001 en ICAO, Procedures voor luchtvaarnavigatiediensten, 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.*

3

Ontwerpbesluit 17.031 College van Luchtvaartombudsmannen



*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 aan de gang zijn 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 luchtvaarnavigatiediensten 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-luchtvaarnavigatiecommissie 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 van de Procedures voor Luchtnavigatiediensten overgemaakt 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. De aanmerkingen van de lidstaten over dit amendement werden verwacht voor 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 opneemt 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)
- **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 intensiteit van de windcomponenten afgeleid van een windgemiddelde berekend over een maximale periode van 3 seconden gedurende de laatste 10 minuten, en dat deze intensiteit van de windcomponenten alleen in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de maximale wind als het verschil tussen de intensiteit van de windcomponenten van de gemiddelde wind over een periode van 2 minuten en de intensiteit van deze windcomponenten over een periode van 3 seconden een variatie van ten minste 5 knopen aantoont;

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

Gezien het noodzakelijk is om de baanveranderingen 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, 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 hebben in de keuze van het baangebruik;

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 vormt 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);

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 de situatie van vrijdag 28 mei 2021 en zaterdag 29 mei 2021, met een geanticiperde verandering van de banen naar 01/07 zonder dat de wind effectief was toegenomen of de in de AIP vermelde grenswaarden had bereikt, hetgeen een effectieve anticipatie van 4 uur geeft in de wijziging van de gebruikte banen;

Rekening houdend met de mondelinge uiteenzetting van de situatie die tijdens het College van Luchtvaartombudsmannen gehouden werd ;

### **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 windcomponentlimieten 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 in de AIP in overeenstemming met de exacte bewoordingen zoals omschreven door de ICAO ; evenals toe te lichten vanaf welk niveau windstoten in aanmerking worden genomen.
- **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.
- **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 tijdspanne voor de baanwijziging verminderd wordt tot de kortst mogelijke tijd.

7

Ontwerpbesluit 17.031 College van Luchtvaartombudsmannen



- **Artikel 6:** er wordt aanbevolen om de veiligheid van het luchtverkeer op Brussel-Nationaal te waarborgen door schema's van gekruiste banen, naderingen zonder uitlijning 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 alle gegevens in real-time gepubliceerd worden.
- **Artikel 8:** er wordt aanbevolen in een Rechtsstaat rechterlijke beslissingen waartegen geen beroep of cassatie mogelijk is, te eerbiedigen, deze uit te voeren met inachtneming van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, dat herstel en schadevergoeding oplegt, en derhalve nieuwe ministeriële instructies te geven om een einde te maken aan de op baan 01 geconstateerde overtredingen door de ICAO-definities te eerbiedigen en de DGLV-instructies van 26 augustus 2003 en 16 december 2013 te schrappen.
- **Artikel 9:** een exemplaar van deze gemotiveerde beslissing van het College van Luchtvaartombudsmannen zal worden opgestuurd naar de Federale Minister van Mobiliteit, de Directeur-Generaal van de Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer en naar de gedelegeerd bestuurder van de autonome openbare onderneming SKEYES.

Aldus gegeven te Brussel op 31 mei 2021, meent het College van Luchtvaartombudsmannen met dit gemotiveerd advies te hebben gehandeld en beantwoord aan haar wettelijke missies dat haar van alle verantwoordelijkheid ontheft.

**Door het College van Luchtvaartombudsmannen, ondergetekende:**

**Philippe TOUWAIDE**  
Licentiaat in Luchtvaartrecht  
Directeur van de Federale Ombudsdienst  
Luchtvaartombudsman van de Federale Regering







**Juan TORCK**  
Ombudsman  
Gedetacheerd door SKEYES

**Alexandre de SPIRLET**  
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

