

ONTWERPBESLUIT 17.005 VAN HET COLLEGE VAN LUCHTVAARTOMBUDSMANNEN

CM/T/PHT/NL/2019-09/17.005/9 september 2019

Betreft: BAC – Werkzaamheden baan 25R/07L zomer 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 de aanwezigheid van mevrouw **Aurélië DUPONT**, **Mona OUNIS** en **Emily DELBAER** die het secretariaat verzorgen; bijeengekomen voor een collegiale vergadering van de luchtvaartombudsmannen op 9 september 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 de autonome openbare onderneming SKEYES
- Directeur van de besloten vennootschap beheerder van Brussels Airport Company

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 artikel 36 van het Koninklijk besluit van 21 juni 2004 tot verlening van de exploitatievergunning voor de luchthaven Brussel-Nationaal;

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 de geluidsoverlast op de luchthaven Brussel-Nationaal;

Gezien het Arrest van de Raad van State nr. 238.283 van 22 mei 2017: «*Overwegende dat het onvermijdelijk is dat de exploitatie van een luchthaven geluidsoverlast voor zijn omgeving veroorzaakt; dat de staat daarom een ruime beoordelingsvrijheid heeft, dat de keuze tussen de concentratie van deze overlast in bepaalde gebieden of hun verspreiding over een groot gebied, de beperking van de openingstijden van de luchthaven, de strikte naleving van de vereisten voor luchtvaartveiligheid, de bescherming van economische belangen die nauw of indirect verband houden met luchtverkeer, zijn allemaal parameters die een rol spelen bij de beoordeling van wat het beste is voor de samenleving in een politieke beoordeling. Overwegende dat artikel 23 van de Grondwet het recht op bescherming van een gezond milieu voorziet, verbiedt het overal en ten allen tijde de verstoring van de milieukwaliteit niet, maar vereist het in het algemeen dat hij ervoor zorgt dat het milieu beschermd blijft; dat in het bijzonder wat betreft de lokalisatie van de geluidshinder die onvermijdelijk verband houdt met de exploitatie van een luchthaven, dit artikel de bevoegde autoriteiten de keuze laat om de geluidshinder te concentreren of te verspreiden op de manier die zij het meest conform achten aan het algemeen belang; dat het derhalve de achteruitgang van de situatie in bepaalde gebieden niet verbiedt als deze achteruitgang wordt gecompenseerd door de verbetering van de situatie in andere gebieden* ».

PRESENTATIE VAN HET DOSSIER

Overwegende dat de directeur van de naamloze vennootschap Brussels Airport Company ons met zijn brief van 6 september 2019 (CEO-19/148/AF/CVN/lw) op de hoogte bracht van het tijdschema voor de werkzaamheden die zullen worden uitgevoerd op baan 25R/07L tijdens de zomer 2020;

Overwegende dat we het vroegtijdig waarschuwingsschema van deze werkzaamheden kunnen toejuichen - 10 maanden op voorhand - waardoor proactief, doelgericht en effectief informatie kan worden verstrekt om de getroffen bevolking gerust te stellen;

Overwegende dat baan 25R/07L een integraal onderdeel is van het P.R.S. en de belangrijkste opstijgbaan blijft, alsook de langste is, het best uitgerust is, als enige uitgerust is met een uitweg voor hoge snelheid en een beschermzone heeft aan het einde van de baan;

Gezien baan 25R/07L tussen 13 juli en 23 augustus 2020 7 dagen per week en 24 uur per dag volledig gesloten zal zijn en daarom niet beschikbaar zal zijn voor opstijgingen of landingen;

Overwegende dat de directeur van de naamloze vennootschap Brussels Airport Company zelf het alternatief baangebruik schema aankondigt – ofwel voornamelijk baan 19 om op te stijgen en te landen - terwijl dit voorrecht uitsluitend de bevoegdheid van de Federale Staat is krachtens de wet van 27 juni 1937 en van artikelen 43 en 44 van het Koninklijk besluit van 15 maart 1954 ter regulering van de luchtvaartnavigatie;

Gezien het feit dat artikel 25 van het Koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omvorming van BIAC tot een privaatrechtelijke naamloze vennootschap en luchthavenfaciliteiten zeer duidelijk bepaalt dat de bevoegdheid om de uitrusting en de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal te reguleren het exclusieve domein van de Federale Staat is;

Gezien andere alternatieve baankeuzes operationeel blijven, zoals:

- Landingen 25L en opstijgingen 01 (preferentieel nachtschema van 1972 tot 1988)
- Landingen 19 en opstijgingen 07R (schema gebruikt bij zwakke wind tijdens de werkzaamheden van 2004)

Overwegende dat, gelet op alle nadelen van baan 01/19, de opstijgingen of landingen op deze banen het veiligheidsniveau op een nogal negatieve manier zullen beïnvloeden dan wanneer een andere baan in dezelfde meteorologische omstandigheden zou worden gebruikt (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 47);

Overwegende dat baan 01/19 geen aangepaste baan is (not a mature runway) met het oog op de selectie van banen voor een preferentieel systeem van geluidsreductie (NPRS) en dat met name de criteria voor rugwind (Tailwind) zeker niet onder de 5 of 7-knoopvereisten moeten vallen als selectiecriteria voor deze baan (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 47);

Overwegend dat baan 01 als landingsbaan duidelijk dezelfde kenmerken heeft als baan 19, met daar bovenop zwakke turbulentie aan het einde van de korte baan 01 die kan optreden bij oostelijke wind (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 46);

Overwegende dat de beschikbare lengte van baan 19 2.984 meter is;

Overwegende dat baan 19 een opwaarts helling profiel heeft van 108 tot 184 voet in de richting van de opstijgingen (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 46);

Gezien baan 19 als opstijgbaan enkele nadelen heeft ten opzichte van de andere twee opstijgbanen 07R en 25R en dat in de vliegzone van baan 19 bepaalde beperkende obstakels aanwezig zijn (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 46);

Gezien het feit dat baan 01/19 veel korter (much shorter) is en andere gebreken heeft; dat deze baan niet concurrerend (not competitive) is met betrekking tot de bedrijfscontinuïteit en de veiligheidsaspecten in vergelijking met andere banen; en dat bij gebruik van baan 01/19 - terwijl de andere banen ook bruikbaar zijn - de veiligheidsmarges onnodig worden verminderd (using runway 01/19, while also the other runways are usable, unnecessary safety margins are consumed), (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 16);

Overwegende dat veel vliegtuigen de resterende opstijgafstand voor baan 19 niet kunnen aannemen en daarom, omwille van prestatieredenen en het maximaal toegelaten opstijggewicht (MTOW), baan 25R voor opstijgingen gebruikt moet worden (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 21);

Overwegende dat de vraag en het hoofdthema van de AAC veiligheidstudie zijn te weten op welke wijze en met welke criteria we de piloot een preferentiële baan van het baanallocatieprogramma kunnen voorstellen/toewijzen, in plaats van de meest geschikte baan met optimale veiligheid, zonder de veiligheid van activiteiten op de luchthaven te bedreigen (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 42);

Gezien het feit dat vrijwel alle type vliegtuigen die op Brussel-Nationaal opereren de mogelijkheid hebben aangetoond om veilig te handelen onder omstandigheden van 25 knopen of meer zijwind, hebben alle vliegtuigen een limiet van 10 knopen of meer rugwind (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 43);

Gezien overdag baan 19 bij voorkeur alleen moet worden gebruikt als « noodbaan » (an escape runway) wanneer er zuidelijke wind waait met meer dan 20 knopen en banen 07/25 niet kunnen worden gebruikt vanwege het overschrijden van de zijwindlimieten (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 45);

Overwegende dat - rekening houdend met alle nadelen van baan 01/19 - opstijgingen of landingen op banen 01/19 het veiligheidsniveau negatiever beïnvloeden dan wanneer een andere baan onder dezelfde meteorologische omstandigheden zou worden gebruikt (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 47);

Overwegende dat er op zondag 25 mei 2008 een belangrijk luchtvaartincident plaatsvond bij het opstijgen op baan 20 met een vliegtuig van het type Boeing 747-209F van de luchtvaartmaatschappij Kalitta;

Gezien de aanbevelingen in het rapport AAIU-2008-13 van de « Air Accident Investigation Unit » van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer op 10 juli 2009, getiteld « Final report on the accident occurred on 25 may 2008 at Brussels-Airport on a Boeing B747-209F registered N704CK » ;

Overwegende dat één van de aanbevelingen de veiligheidszone «RESA» aan het einde van baan 19 betreft, dat op pagina 54 van dit rapport door de ICAO aanbevolen wordt om de RESA-zone op baan 19 tot de aanbevolen lengte uit te breiden, en de noodzaak evalueren om deze aanbeveling toe te passen op andere opstijg- en landingsbanen en op andere Belgische luchthavens;

Overwegende dat de aanbeveling van ICAO-bijlage 14 betrekking heeft op de uitbreiding van de lengte van de RESA-zone tot een afstand van minstens 240 meter, een uitbreiding die moeilijk te realiseren lijkt te zijn in Brussel-Nationaal voor baan 20 door de aanwezigheid van spoorwegen en een rijbaan aan het einde van baan 19 (pagina's 26 tot 29 van rapport AAIU-2008-13, opgesteld op 10 juli 2009 door de « Air Accident Investigation Unit » van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer), getiteld «Final report on the accident occurred on 25 may 2008 at Brussels-Airport on a Boeing B747-209F registered N704CK » ;

Overwegende dat om de hierboven genoemde redenen alle zware vliegtuigen met een opstijgmassa groter dan 200 ton van baan 19 naar baan 25R zijn omgeleid bij baangebruik van het «gemengd 19 + 25R» schema, namelijk 25R voor bestemmingen naar het noorden en zuiden en 19 naar het oosten (Nota voor de Raad van Ministers van 25 februari 2010, pagina 7, punt 2.2.3, paragraaf VI, in werking getreden op 1 juli 2010);

Overwegende dat de AAC-studie concludeerde dat baan 01/19 geen geschikte baan is (not a mature runway) in het licht van selectiecriteria in een preferentieel baangebruikssysteem met het oog op geluidsvermindering (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 47);

Gezien het gecombineerd gebruik van banen 19/25R kan leiden tot ongewilde situaties met invloed op de veiligheid (will infringe safety), in tegenstelling tot het ICAO-beleid inzake het gebruik van selectiecriteria voor een preferentieel baangebruikssysteem voor milieudoelinden door een geluidsreductieplan (AAC veiligheidsstudie over de Cross- en Tailwind-criteria, pagina 56);

Overwegende dat de omgeving van banen 25 zich naast verkeersroutes bevindt - hetgeen de aankomst van hulpdiensten in geval van een ongeval aanzienlijk vergemakkelijkt -, dat de drempel van baan 01 ver verwijderd is van elke taxibaan en dat opstijgbaan 19 langs de «Canacseberg» -heuvel loopt waar konijnen en andere roofvogels zich nestelen;

Overwegende dat het gebruik van de banen wordt geregeld door het « PRS - Preferential Runway System », namelijk een tabel - ook wel «plat du jour/dagschotel» genoemd - die voor elke dag van de week aangeeft welke banen bij voorkeur overdag of in de nacht worden gebruikt, respectievelijk voor landingen en opstijgingen;

Gezien dat deze regels van het PRS « Preferential Runway System » van algemene aard zijn en dat de minister of federale secretaris die de mobiliteit in haar hoedanigheid heeft en instructies geeft om ze op te nemen in de publicatie van luchtvaartinformatie (AIP of Aeronautical Information Publication) - wat de « officiële publicatie » uitgegeven door Belgocontrol is - met luchtvaartinformatie van blijvende aard en essentieel voor de luchtvaartnavigatie (artikel 1 van het Koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de luchtverkeersregels). Piloten zijn in principe verplicht om de aangegeven banen te gebruiken;

Overwegende dat tijdens eerdere werkzaamheden met name in de zomermaanden 2012, 2013, 2015 en 2016 ministeriële instructies zijn gegeven of zijn afgegeven door het Directoraat-generaal van de Luchtvaart en dit in overeenstemming met het Koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling van de luchtvaartnavigatie;

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 een ministeriële instructie of een instructie van de DGLV uit te vaardigen die een tijdelijke ontheffing verleent aan het P.R.S. na de onmogelijkheid om baan 25R te gebruiken onder omstandigheden van impactstudies, veiligheidsstudies, obstakelstudies en milieustudies met een wekelijkse opvolging van de voortgang van de werkzaamheden.
- **Artikel 2:** er wordt aanbevolen om niet al het verkeer, dag en nacht, alleen op baan 19 te concentreren voor het gehele luchtverkeer en te zorgen voor naleving van alle veiligheidsprincipes en zo ook de impact op het milieu te beperken, inclusief de naleving van de Brusselse geluidsnormen.
- **Artikel 3:** er wordt aanbevolen om het gebruik van andere alternatieve baangebruikschemas te overwegen voornamelijk 's nachts (landingen 25L en opstijgingen 01) of tijdens perioden van zwakke wind met een staartwindcomponent van minder dan 3 knopen (landingen 19 en 07R opstijgingen).
- **Artikel 4:** er wordt aanbevolen om te letten op de veiligheidsstudies en de aanbevelingen opgenomen in het rapport "AAIU-2008-13" opgesteld op 10 juli 2009 door de "Air Accident Investigation Unit" van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, getiteld "Final report on the accident occurred on 25 may 2008 at Brussels-Airport on a Boeing B747-209F registered N704CK".
- **Artikel 5:** er wordt aanbevolen om onvoorwaardelijk eventuele verzoeken van piloten te accepteren om te opereren vanaf een andere beschikbare baan dan degene die toegewezen werd door de luchtverkeersleiding.
- **Artikel 6:** er wordt aanbevolen om, ondanks het geval van overmacht, de verschillende rechterlijke beslissingen te respecteren die het gebruik van bepaalde banen bij landing beperken.
- **Artikel 7:** een expeditie van deze gemotiveerde beslissingen van het College van Luchtvaartombudsmannen zal worden ingediend bij de Federale Minister van Mobiliteit, de Directeur-generaal van de Luchtvaart van het F.O.D. Mobiliteit en Vervoer, de algemeen directeur van de openbare onderneming SKEYES en aan de directeur van de naamloze vennootschap Brussels Airport Company.

Aldus gegeven in Brussel op 9 september 2019, meent het College van Luchtvaartombudsmannen daarom te hebben gehandeld en gereageerd op zijn wettelijke missies met dit gemotiveerd advies dat hem 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

Juan TORCK

Adjunct-ombudsman
Gedetacheerd door skeyes

Alexandre de SPIRLET

Adjunct-ombudsman
Gedetacheerd door skeyes

Emily DELBAER

Directie Assistent
Gedetacheerd door skeyes

Mona OUNIS

Directie Assistent
Gedetacheerd door skeyes

Aurélie DUPONT

Directie Assistent
Gedetacheerd door skeyes

