

position paper



Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers

Schiphol rapport:

Risico's accepteren, mitigeren of elimineren?

| november 2017

Aanleiding

In een tijdsbestek van enkele jaren hebben meerdere, soms identieke incidenten plaatsgevonden op Schiphol. Dit was voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) aanleiding om de veiligheid op Schiphol als geheel te evalueren, temeer daar Schiphol in de toekomst zal groeien.

Opvallend is wel dat de OVV een dergelijk rapport produceert en niet de overheid. Als toezichthouder had Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zelf een rapport kunnen samenstellen. Het feit dat het rapport er nu ligt, met aanbevelingen aan ILT, geeft dan ook te denken. De tekortkomingen van de overheid als toezichthouder worden op deze manier extra bevestigd.

Aanbevelingen

De diverse onderzoeken van de OVV naar individuele incidenten met betrekking tot de luchtvaart op en rond Schiphol hebben geleid tot een groot aantal aanbevelingen. Het is opvallend dat het nu voorliggende OVV-Schiphol-rapport geen melding maakt van de mate waarin deze aanbevelingen uit eerdere OVV-rapporten zijn opgevolgd. De VNV ziet dit dan ook als tekortkoming van het rapport, want wat heeft een onderzoek voor zin als er vervolgens weinig met de uitkomsten wordt gedaan? De VNV ziet incidenten als een kans om ongevallen in de toekomst te voorkomen. Ze moeten dan ook gezien worden als waarschuwingen, die indien genegeerd vroeger of later leiden tot een ongeval.

Voor wat betreft de gedane aanbevelingen is de VNV van mening dat deze zeer nuttig zijn en dan ook opgevolgd dienen te worden. Wordt er gekeken naar vergelijkbare vliegvelden in het buitenland, dan kan veel geleerd worden over noodzakelijke wijzigingen. Zo zorgt het extreme aantal baanwisselingen per dag louter en alleen vanwege geluidseisen structureel voor een onrustige verkeersstroom en dus een onnodige verlaging van de veiligheid. Tabel 9 uit bijlage H uit het OVV-rapport geeft goed weer op welke punten Schiphol de 'best practices' wel en niet volgt.

Het Veiligheidsplatform Schiphol (VPS) heeft niet gefunctioneerd door gebrek aan mandaat en financiële middelen. De invulling die ILT wenst te geven aan deze aanbeveling door het creëren van een Integrated Safety Management System (ISMS) kan niet beperkt blijven tot een overlegorgaan waar wel intensief overleg plaatsvindt maar uiteindelijk geen investeringen uit volgen. Een betere kennis van ILT over wat er op en rond Schiphol gebeurt maakt de

luchthaven nog niet veiliger. ILT zal als toezichthouder geïdentificeerde, noodzakelijke investeringen moeten kunnen borgen. Zo niet, dan loopt het ISMS-systeem de kans zijn doel te missen en bestaat er net zomin als bij het VPS-systeem enig uitzicht op daadwerkelijke veranderingen en dus een veiliger Schiphol.

2+2 baangebruik

Internationaal gezien neemt Schiphol een unieke positie in ten aanzien van het baangebruik veroorzaakt door het geluidpreferentieel vliegen. Daar waar andere internationale vliegvelden hooguit één keer per dag wisselen van baancombinaties, gebeurt dit op Schiphol gemiddeld zestien keer per dag, waarvan een of twee keer vanwege een veranderende windrichting. De toch al complexe luchthaven Schiphol wordt voor de gebruikers nog moeilijker gemaakt door dit significante aantal baanwisselingen, die op gespannen voet staan met de veiligheid. Daar waar het 2+2 baangebruik zorgt voor veilige, voorspelbare en stabiele verkeersstromen, is dit onvoldoende op waarde geschat aan de Alderstafel.

De duidelijke stem die Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) laat horen over 2+2 baangebruik voor een veiliger Schiphol wordt genegeerd. In plaats daarvan worden de verkeersleiders op de proef gesteld om met 'kunst- en vliegwerk' de capaciteit waar temaken.

De VNV is van mening dat het door de OVV benoemde gemis van een integrale analyse van de veiligheidsaspecten bij het geluidpreferentieel vliegen alsnog dient plaats te vinden. De veiligheid kan niet ondergeschikt gemaakt worden aan de spreiding van het geluid en daarmee direct het risico voor de omwonenden vergroten.

Quick wins

De veiligheid op en rond Schiphol dient niet veilig genoeg, maar zo veilig mogelijk te worden. Daarom mag het denken in veiligheidsrisico's niet leiden tot het accepteren van geïdentificeerde, onveilige situaties. Als het rapport opmerkt dat Schiphol een complexe luchthaven is en uitnodigt tot het maken van fouten, dan kan de enige, juiste actie zijn het minder complex maken van de luchthaven. Dit betekent dat er geïnvesteerd moet worden in veranderingen, onafhankelijk van het aantal vliegbewegingen nu en in de toekomst. Concrete verbeterpunten treft u op pagina 3 en 4 aan.

Luchtruim-structuur

Zolang het 2+2 baangebruik niet ongelimiteerd beschikbaar is door het geluidpreferentieel vliegen, zijn verkeersstromen in de lucht complex. Het inpassen van de verkeersstromen door uitbreiding van vliegveld Lelystad maakt de situatie alleen maar complexer. Deze toename van complexiteit draagt niet bij aan een veiligere operatie en minder geluidsproductie. Juist voor deze laatste elementen zou het 2+2baangebruik op Schiphol en de daaropvolgende stabiele verkeersstromen het eenvoudiger maken om Lelystad-verkeer veilig en efficiënt te accommoderen.

Als het gaat om de totale geluidsproductie bij groei van de luchtvaart in Nederland, dan is het maar de vraag of de uitbreiding op Schiphol niet moet voorgaan op een uitbreiding van Lelystad. Juist voorspelbare verkeersstromen van zowel Schiphol als Lelystad zullen bijdragen aan een

minimale geluidsproductie. Daar waar het frequent wisselen van baancombinaties vanwege geluid onwenselijk is, kan juist het onderscheid tussen de geluidsproductie van verschillende vliegtuigen wel gebruikt worden om invulling te geven aan geluidpreferentieel vliegen.

Conclusie

De VNV ziet als voorwaarde voor een veilig Schiphol nu en in de toekomst dat het vrijwel uitsluiten van het 2+2 baangebruik door de Alderstafel/Omgevingsraad Schiphol (ORS) wordt herzien. De politiek kan niet berusten in het ontbreken van een gedegen veiligheidsanalyse bij de voorwaarden voor geluidpreferentieel vliegen. De vergelijking met andere internationale vliegvelden uit het OVV-rapport maakt pijnlijk duidelijk dat Schiphol met het grote aantal baanwisselingen de plank op veiligheidsgebied volledig mislaat. Voorspelbare verkeersstromen in de lucht alsook op de taxibanen zorgt voor een veiliger Schiphol, minder geluidsoverlast en een goede uitgangsbasis voor de uitbreiding van vliegveld Lelystad.

Concrete verbeterpunten

In lijn met het OVV-rapport stelt de VNV de volgende verbeteringen voor:

1. **Bepaal** een aanvaardbare en integrale veiligheidsnorm. De nu gebruikte ATC-norm (3×10^{-7}) is alleen van toepassing op ongevallen (botsingen) in de lucht. Een dergelijke norm is er niet voor het luchtverkeer in z'n totaliteit. Als bijvoorbeeld overwogen zou gaan worden om de limiet voor het landen van rugwind te verhogen (omwille van de capaciteit), dan heeft dat geen invloed op deze ATC-norm terwijl het risico op zogenoemde Runway Excursions na de landing vergroot wordt. Door een grondige risicoanalyse uit te voeren kan inzichtelijk worden gemaakt waar de risico's liggen en hoe groot die zijn. Vervolgens kan besloten worden om die te accepteren of mitigerende maatregelen te nemen. [hoofdconclusie 2a en 4b]
2. **Ontwikkel** een integraal veiligheidsmanagement op Schiphol. Voorafgaand aan grote wijzigingen (zoals bijvoorbeeld de inrichting van het B-platform) rond de luchthaven moet er een integrale veiligheidsanalyse worden uitgevoerd. Dat lijkt nu niet te gebeuren. Elke sectorpartij heeft z'n eigen manier om veiligheid te beheren. Het Veiligheidsplatform Schiphol (VPS) is nu te vrijblijvend en heeft geen mandaat om zaken te veranderen. Het VNV heeft nu geen zitting in de stuurgroep van de VPS en zou daar (als beroepsvereniging met ervaringsdeskundige zonder direct commercieel belang) een meerwaarde kunnen geven. De inspectie (ILT) kan als een onpartijdig voorzitter optreden en regie over het proces houden. Als er een overeengekomen veiligheidsnorm/classificatie overschreden zou worden, moet er door partijen actie genomen worden om dit risico te verkleinen. Dit kan in een overeenkomst tussen ILT en de sector vastgelegd worden. [hoofdconclusie 2 en 3]
3. **Verlaag** het aantal baanwisselingen (omwille van geluidspreiding) per dag op Schiphol. De VNV onderkent de druk van geluidhinder op de omwonenden, maar de vele baanwisselingen dragen niet bij aan de veiligheid. Een veilige start of landing begint met een goede en tijdige voorbereiding. Een late wisseling van de te gebruiken start- of landingsbaan is werkdrukverhogend voor de vliegers waarbij fouten aan boord van het vliegtuig gemaakt kunnen worden [pagina 136]. Denk hierbij aan een nieuwe berekening van de benodigde snelheden voor vertrek, het opnieuw moeten berekenen van de benodigde baanlengte voor de landing en het programmeren van de juiste frequenties van de te gebruiken radiobakens (bijvoorbeeld ILS). Gebruik van een 2+2 *banenstelsel* gedurende een groot deel van de dag beperkt het aantal verstoringen en daarmee de kans op fouten. Maak baanwisselingen daarnaast transparant en voorspelbaar. [hoofdconclusie 1c]

4. **Investeer** in capaciteit en expertise van de inspectie. De VNV komt het tekortschieten van inhoudelijke kennis en capaciteit op verschillende niveaus tegen. De VNV pleit voor terugkeer van inspecteurs die meedraaien in de operatie om de vakinhoudelijke operationele kennis/expertise op peil te houden en om feeling te houden met wat er speelt bij de sectorpartijen. De inspecteurs zouden ook een actievere rol kunnen spelen als waarnemer in de veiligheidsafdelingen van de verschillende bedrijven en in de stuurgroep van het VPS. [hoofdconclusie 4e]
5. **Verminder** het oversteken van actieve banen door het aanleggen van taxibanen om de kop van de baan. Bijvoorbeeld om de Kaagbaan (waar vrachtvliegtuigen onderweg van/naar het S-platform nu via S2 oversteken) of om de Aalsmeerbaan (waar sleepverkeer van/naar Schiphol-Oost nu oversteekt via E3/E4). Hierdoor verklein je de kans op een botsing tussen twee vliegtuigen en/of voertuigen. [hoofdconclusie 1b]
6. **Gebruik** technische hulpmiddelen als vangnet. Bijvoorbeeld systemen die volgen of een vlieger zich houdt aan de afgegeven taxi-klaring. Installeer *Runway Status Lights* (RWSL). Dit vermindert de kans op *runway incursions*, vooral waar (sleep-)voertuigen zijn betrokken. Dit verhoogt ook de veiligheid wanneer het aanleggen van een aparte taxibaan om de kop van een baan niet mogelijk is.
7. **Reduceer** Hot Spots: op Schiphol zijn zogenoemde *Runway Incursion Hotspots* aangegeven, plekken met een bekend hoger risico op een Runway Incursion. De verantwoordelijkheid van de luchthaven stopt volgens de VNV echter niet bij het aangeven van deze plekken, ze moet ook mitigerende maatregelen nemen om het risico op een Runway Incursion te verkleinen. Vervang bestaande 'high-speed' opritten door haakse opritten of sluit ze. Bijvoorbeeld RW09/N4, RW18L/E4 [pag.32].
8. **Hanteer** 'One Runway, One Frequency, One Language' (OROFOL). (Sleep-)verkeer dat een actieve baan oversteekt wordt op Schiphol afgehandeld in een andere taal op een andere frequentie door een assistent-verkeersleider. Dat heeft in het verleden tot meerdere incidenten geleid. Zorg dat chauffeurs die een baan moeten oversteken voldoende luchtvaart-Engels spreken en handel hen af op de verkeerstoren-frequentie waarop ook het landende/vertrekkende verkeer wordt afgehandeld. Ditzelfde geldt voor voertuigen die een actieve baan oprijden voor bijvoorbeeld inspecties.
9. **Werk** volgens standaardprocedures. Schiphol is een complexe luchthaven. Dat zou juist redenen moeten zijn om standaard te werken en geen lokale, afwijkende procedures te verzinnen (bijvoorbeeld automatisch overschakelen naar de Ground-controller na de landing, afwijkende rijrichting op taxibanen). Dit is werkdrukverhogend, vooral voor buitenlandse vliegers die slechts incidenteel op Schiphol komen.