

Vergaderjaar 2000–2001

25 874

Ongeval Transavia-toestel

Nr. 7

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 februari 2001

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 6 februari 2001 overleg gevoerd met minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat over:

- **de brief van 19 november 1999 houdende vertrouwelijk rapport Schiphol Airport inzake Transaviaongeval (VW-99-1199);**
- **de brief van 1 december 1999 ten geleide van het rapport van de Raad voor de transportveiligheid over het ongeval met een Transaviavliegtuig in december 1997 (VW-99-1302);**
- **de brief van 7 januari 2000 inzake uitstel standpunt op rapport van de Raad voor de transportveiligheid over het Transaviaongeval (VW-00-29);**
- **de brief van 8 maart 2000 inzake veiligheidsaanbevelingen Transaviaongeval (25 874, nr. 6);**
- **de brief van 10 juli 2000 inzake aankondiging dat standpunt medio september 2000 volgt (VW-00-824);**
- **de brief van 19 september 2000 houdende stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen van de Raad voor de transportveiligheid inzake het ongeval met het Transaviavliegtuig (VW-00-975);**
- **de brief van 14 december 2000 houdende eindrapportage aanbevelingen Raad voor de transportveiligheid naar aanleiding van Transaviaongeval (VW-00-1444);**
- **de brief van 19 december 2000 houdende plan van aanpak voor onderzoek naar causale modellering luchtvaartveiligheid (VW-00-1451).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Gijzel** (PvdA) constateert dat het onderzoek zeer lang geduurd heeft, terwijl het een relatief simpele kwestie betreft. De redenen die voor uitstel werden gegeven, sneden niet altijd hout. Onderbezetting van de Raad voor de transportveiligheid kan een rol hebben gespeeld, maar de vertraging heeft vermoedelijk vooral een beleidsmatige achtergrond.

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Van Gijssel (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF/GPV), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA), De Swart (VVD).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th.A.M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Crone (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Schutte (RPF/GPV), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Poppe (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Depla (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolai (VVD).

De eerste aanbeveling van de enquêtecommissie inzake de opzet en uitvoering van onderzoek moet serieus opgevolgd worden. Dit betreft in feite het draaiboek van het onderzoek van de Raad voor de transportveiligheid. De wet schrijft voor dat minister of de instantie aan wie de aanbevelingen zijn gericht, een jaar de tijd heeft om te reageren. Deze termijn is door de luchtvaartmaatschappijen volledig gebruikt, terwijl men, gezien de aard ervan, niet meer dan drie weken nodig gehad zal hebben om de reactie op papier te zetten. Ook de minister heeft aangegeven de reactie van de luchtvaartmaatschappijen teleurstellend te achten. Zij heeft dan ook eigen aanvullende voorstellen gedaan. De PvdA-fractie plaatst grote vraagtekens bij het gehele proces, ook inhoudelijk. Veiligheid gaat voor alles, dus voor het milieu en voor de economie. Het ongeval vond plaats op kerstavond. Vanaf het moment van vertrek was de piloot ervan op de hoogte dat het slecht weer op Schiphol was en dat er een forse zijwind stond. Er zijn echter geen vectorberekeningen gemaakt. De richtlijnen van de luchtvaartmaatschappij waren op dat punt onvolgende. Gelet op de gegevens over de zijwind die op het laatste moment beschikbaar waren, was een doorstart het beste geweest. Die mogelijkheid is echter geen moment overwogen. Men wilde ook niet uitwijken naar Brussel of Rotterdam. Men besloot om economische en praktische redenen toch te landen. Door de buitengewone vaardigheid van de betrokken piloot is veel erger voorkomen.

In luchtvaartkringen werd onmiddellijk geroepen dat het ongeval is ontstaan, omdat de Buitenveldertbaan gesloten was in het kader van het geluidspreferentieel baangebruik systeem (GPBS). Gegeven echter de windrichting 240 en de windsnelheid van 50 knopen had deze baan een even slechte zijwindcomponent als de Zwanenburgbaan, alleen vanaf de andere kant. In het rapport staat gebruikgemaakt had moeten worden van de Kaagbaan in plaats van de Zwanenburgbaan, maar die kan normaal gesproken niet vanaf de oostzijde aangevlogen worden. De conclusie is duidelijk. Men had een doorstart moeten maken om het nog eens te proberen of moeten uitwijken naar Brussel of Rotterdam. De verhalen over andere banen zijn alleen maar afleidingsmanoeuvres.

De heer Van Gijzel onderschrijft de conclusies en vermoedelijke oorzaken op hoofdlijnen, zoals genoemd in het rapport. De aanbevelingen zijn echter nogal vaag en worden door de betrokken instanties grotendeels terzijde gelegd omdat de procedures allang zijn aangepast. Men heeft echter de vinger niet op de zere plek durven te leggen. De Kaagbaan kon niet gebruikt worden en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) wil terecht, op basis van de huidige regelgeving, niet dat het primaat voor de baankeuze bij de piloot blijft liggen. Heeft justitie overigens onderzoek gedaan naar de motieven van de piloot? Is onderzocht of hij in redelijkheid heeft gehandeld? Worden piloten op dit punt hetzelfde behandeld als treinmachinisten of buschauffeurs die een ongeluk veroorzaken?

Veiligheid staat voorop. Als het bij een sterke wind veiliger is om op de Buitenveldertbaan te landen, moet dat gebeuren, maar wie bepaalt dat? Is het bij een zuidwesterstorm wel veiliger om gebruik te maken van een landingsbaan, waarvan de aanvliegroute over het dichtstbevolkte gebied loopt? Men heeft de zaak kennelijk alleen beoordeeld vanuit de luchtzijde en niet vanuit de landzijde. De vierde aanbeveling uit het rapport van de Bijlmerenquête is dus niet opgevolgd.

Er was geen sprake van een noodsituatie, maar van een normale afwijking van een vlucht. In het rapport staat dat uitwijken door niemand werd geprefereerd. Dat geldt in ieder geval niet voor de bewoners en het is de vraag of dit ook voor de passagiers geldt. Het is duidelijk dat dit wel slaat op de luchtvaartmaatschappij. Het is geen afweging tussen milieu en veiligheid maar tussen economie, milieu en veiligheid. De eerste keus was om niet uit te wijken. Hierbij speelden economische motieven een rol. Dan komt de interne veiligheid en op de laatste plaats het milieu en de externe veiligheid.

In noodgevallen moeten in principe alle banen geopend zijn. Bij een beslissing om een toestel binnen te laten komen onder moeilijke omstandigheden moet volgens de PvdA de volgorde zijn: eerst veiligheid, dan milieu en op de derde plaats economische motieven. De minister heeft aangekondigd dat zij voornemens is het GPBS opnieuw af te wegen. Hierbij mag de schijnveiligheid geen rol spelen. Een nadere onderbouwing is gewenst.

De externe veiligheid moet omschreven worden in het causale model. De bedoeling was dat hierin normen werden gesteld, maar uit het plan van aanpak spreekt een te voorzichtige benadering. Hoe ziet de minister het resultaat van dit traject? Is het rampenplan Schiphol nu in orde? Wordt er voldoende geoefend en heeft de Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS) hierover al geadviseerd?

De heer **Buijs** (CDA) is verrast door de mededeling van de heer Van Gijzel dat de keuze voor de Buitenveldertbaan een even groot risico had opgeleverd als de landing op de Zwanenburgbaan. Hij gaat er echter nog steeds van uit dat er op Schiphol bij een krachtige zuidwestenwind, zoals zich op de bewuste kerstavond voordeed, altijd een mogelijkheid is om veilig te landen.

De procedure heeft te lang geduurd. Drie jaar na het ongeval kan de Kamer eindelijk over het standpunt van de minister over de aanbevelingen van het rapport van de Raad voor de transportveiligheid spreken. De minister heeft de maximaal toegestane wettelijke termijn overschreden. Welke conclusies trekt zij hieruit met het oog op de toekomst? Pas drie jaar na dato wordt duidelijk welke aanpassingen noodzakelijk zijn om een nog betere veiligheid voor luchtreizigers te garanderen. Het vertrouwen van de burger in de overheid wordt hierdoor wel erg zwaar op de proef gesteld. Kan de minister toezeggen dat de procedure voordat de eindrapportage de Kamer bereikt, sterk versneld wordt? Wellicht kunnen de wettelijke termijnen bekort worden.

In het debat van 26 oktober 1999 kwam de vraag naar voren of het GPBS niet mede de oorzaak was van het ongeval. Inmiddels heeft de commissie-Rinnooy Kan haar eindrapport uitgebracht. Uit het standpunt van de minister daarover blijkt dat de norm voor het GPBS zal worden aangepast van 15 (dag) en 25 (nacht) knopen zijwind naar 20 knopen gedurende 24 uur. Is er toch een duidelijke relatie tussen de baantoewijzing en het ongeval? In het nieuwe wetsvoorstel inzake de wijziging van de Luchtvaartwet in verband met nieuwe randvoorwaarden voor veiligheid en milieu wordt dit verband overigens niet gelegd. Zijn de alternatieven doorstart en uitwijken aan de orde geweest?

In het debat van 26 oktober 1999 kwam ook de rapportage van de gemeente Haarlemmermeer aan de orde. Die bevat een groot aantal aanbevelingen voor het bijstellen van de rampenplannen. Zijn deze aanbevelingen al geïmplementeerd en wordt er regelmatig geoefend? In december 1999 bracht de Raad voor de transportveiligheid rapport uit. Hierop heeft de luchtvaartsector commentaar gegeven en uiteindelijk heeft de minister haar commentaar op de aanbevelingen van de raad aan de Kamer gestuurd. Er ontbreekt echter een samenhangend overzicht, waarin alle rapporten, commentaren en reacties gebundeld zijn. Het beeld is nu te fragmentarisch. Kan de regering bij voorkomende rampen zorgdragen voor een samenvatting van de aanbevelingen uit de diverse rapporten en de commentaren daarop, voorzien van een reactie van de minister?

Het is jammer dat de minister in haar laatste brief niet ingaat op de conclusies en de vermoedelijke oorzaak. Hieruit kunnen goede lessen voor de toekomst getrokken worden. Uit het rapport van de Raad voor de transportveiligheid blijkt dat de te sterke zijwind de belangrijkste factor is. De raad stelt dat baan 24 niet mocht worden gebruikt vanwege de aanvliegroute over Amsterdam en de daarmee gepaard gaande geluidshinder.

Wat is de reactie van de minister hierop? Waarom neemt de minister het advies inzake de zijwindlimiet van de commissie-Rinnooy Kan wel over en dat van de ICAO (International Civil Aviation Organization) niet? Veiligheid gaat boven alles, ook boven het milieu. Het is toe te juichen dat hieraan in de nieuwe Luchtvaartwet adequaat aandacht besteed wordt.

De heer **Niederer** (VVD) merkt op dat ook voor de VVD-fractie veiligheid te allen tijde voorop moet staan. Uiteindelijk moet de gezagvoerder beslissen of hij de toegewezen baan accepteert. De luchtverkeersleiding werkt in ploegendiensten van 8 uur, maar een piloot is soms heel wat langer in touw. Hij moet uiteindelijk het toestel aan de grond zetten en daarom moet zijn mening over de baankeuze de doorslag geven, ook wanneer er geen sprake is van een noodtoestand. Het advies van de commissie-Rinnooy Kan inzake de zijwindlimiet van 20 knopen is werkbaar, maar als de gezagvoerder het noodzakelijk acht om een andere baan te kiezen dan hem is toegewezen, dient zijn beslissing gerespecteerd te worden. Uiteraard moet hij zijn keuze in een rapport rechtvaardigen. Hierop gelet is het ongewenst dat bepaalde banen vanwege milieueisen gesloten zijn. Wat is de reactie van de minister hierop? De norm van de ICAO is een zijwindlimiet van 15 knopen. Is er internationaal duidelijkheid over de afwijkende norm op Schiphol?

Het antwoord van de minister

De **minister** is ook van mening dat alle rapporten lang op zich hebben laten wachten. De Raad voor de transportveiligheid is volstrekt onafhankelijk en kiest zijn eigen procedures. In dit verband is ook de mening van de luchtvaartsector over de zijwindlimieten van groot belang. In het verleden heeft de Rijksluchtvaartdienst nogal centralistisch geopereerd en dit heeft ertoe geleid dat velen hun eigen gang zijn gegaan. Met het oog daarop is de commissie-Rinnooy Kan ingesteld, die uiteindelijk meer tijd voor haar rapportage nodig heeft gehad dan gepland. Vervolgens is er lang gewacht op een addendum op het rapport van de Raad voor de transportveiligheid. Dit addendum betreft een aanvullend onderzoek van het Nationaal luchtvaartlaboratorium (NLR) in samenwerking met Boeing. Uit de uitdraaien van de boordcomputers blijkt dat op het moment van landen de windrichting 265 was en windsnelheid ongeveer de 60 knopen. Dit leidt tot de conclusie dat baan 27 (Buitenveldertbaan) een veel betere keuze was geweest. De wind zal bij een gust (het plotseling toenemen van de windsnelheid) op het noordelijk halfrond altijd ruimen. In het basisrapport heeft dit aspect onvoldoende aandacht gekregen. De Kamer zal dit addendum zo snel mogelijk toegezonden krijgen.

In het eindrapport van de Raad voor de transportveiligheid staat dat er de bewuste avond sprake was van een draaiende wind. De aanbevelingen zijn erop gericht om ook in dergelijke situaties duidelijk aan te geven hoe er gehandeld moet worden, hoe de verantwoordelijkheden liggen en hoe de informatievoorziening is geregeld. Vanaf 1 november jl. is een groot deel van deze aanbevelingen operationeel. De indruk is dat een en ander goed verloopt.

De bemanning heeft enkele minuten voor de landing de laatste windinformatie ontvangen. Zij is er verantwoordelijk voor dat vervolgens niet de juiste zijwindcomponent is berekend. De piloot had het idee dat er minder zijwind stond dan er in werkelijkheid was. De automatische piloot bleef aan tot vlak voor de landing en daardoor was er weinig tijd om de besturing stabiel over te nemen. Bij de landing kwam het neuswiel zeer hard op de grond waardoor het afbrak en besturing van het vliegtuig niet langer mogelijk was. Het gevolg hiervan was dat de wind het vliegtuig van de landingsbaan heeft geblazen.

De gezagvoerder is verantwoordelijk voor het landen. De bemanning moet zelf berekenen of veilig op de toegewezen baan geland kan worden.

De aanbeveling om de luchtverkeersleiding een berekening van de dwars- en staartwindcomponenten te laten maken, kan voorlopig nog niet overgenomen worden omdat hierover internationaal overeenstemming moet bestaan. Dit idee wordt wel betrokken in de internationale onderhandelingen. De displays in de verkeerstoren met informatie over windrichting en -snelheid en de actuele informatievoorziening zijn inmiddels verbeterd. In principe zijn alle landingsbanen geopend, als dat voor de vliegveiligheid nodig is. Het misverstand dat de Buitenveldertbaan onder alle omstandigheden niet toegewezen zou worden, is inmiddels uit de wereld geholpen. De piloot moet deze baan dan wel aanvragen. In de memorie van toelichting op de nieuwe Luchtvaartwet staat niet voor niets dat veiligheid voorop staat. Achteraf moet uiteraard wel aangetoond worden dat het noodzakelijk was van een andere dan de toegewezen baan gebruik te maken.

De bemanning heeft de richtlijnen van de maatschappij volledig gevolgd. Daarop gelet was er geen reden voor het openbaar ministerie om tot actie over te gaan. Deze richtlijnen zijn inmiddels aangepast. Als zich nu weer een dergelijke situatie voordoet, is een doorstart geboden. De informatie uit het addendum leidt tot de conclusie dat uiteindelijk de Buitenveldertbaan veiliger was geweest.

Om uit te kunnen wijken naar een andere luchthaven, moeten eerst allerlei procedures afgewerkt worden. Bij minder optimale omstandigheden moeten dan veel ingewikkelde berekeningen worden gemaakt. In dat geval moet afgewogen worden of deze werkbelasting verantwoord is. Op veel Amerikaanse luchthavens geldt een zijwindlimiet van 20 knopen. In Australië zal men de norm die de commissie-Rinnooy Kan voorstelt waarschijnlijk ook gaan hanteren.

Bij de behandeling van de nieuwe Luchtvaartwet zal de landzijdige benadering de nodige aandacht krijgen. In dit verband is het causale model van groot belang. De minister zegt toe bij brief de vragen terzake te beantwoorden.

Er wordt nu goed geoefend met het rampenplan Schiphol. De VACS gaat niet over het rampenplan als zodanig, maar over de veiligheid van de gebruikers van de luchthaven. Er wordt op dit moment met de adviescommissie overlegd over het causale model en het plan van aanpak.

Er wordt met the Federal Aviation Administration overleg gevoerd over dit dossier. Daarnaast zijn alle luchtvaartmaatschappijen die op Schiphol landen geïnformeerd over de nieuwe richtlijnen. Er wordt ook in ICAO-verband over dit soort zaken gesproken. Sommige landen overwegen de Nederlandse aanbevelingen over te nemen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Gijzel** (PvdA) constateert dat er tijdens het overleg nieuwe gegevens zijn verstrekt. De piloot heeft bij een zijwind van 50 knopen een doorstart niet overwogen en dit is niet in overeenstemming met de instructies van de luchthaven. De ICAO-limiet werd ruimschoots overschreden. De luchtvaartmaatschappijen weten dat deze limiet duidelijk wordt genoemd in de richtlijnen. De conclusie kan niet anders zijn dan dat de piloot de regels heeft overtreden en een zeer groot risico heeft genomen. Naar de motieven van de piloot om niet uit te wijken, kan alleen maar gegist worden. Het is verbazingwekkend dat het OM geen actie heeft ondernomen. Het is terecht dat de schuldvraag volstrekt gescheiden wordt van het onderzoek naar het ongeval, maar zij moet uiteindelijk wel gesteld worden.

Het is goed dat de luchtvaartsector meedenkt bij het bepalen van de zijwindlimieten, maar de uitkomsten moeten wel kritisch getoetst worden. In Nederland waait meestal een zuidwestenwind. De meeste stormen komen ook uit die richting en voor die situatie is nog geen oplossing

gevonden. Het is dan ook noodzakelijk dat in zo'n geval de heldere instructie geldt dat men moet doorvliegen.

Is het bij de zeer sterke windkracht van 50 tot 60 knopen wel wenselijk om de aanvliegeroute te kiezen die over het dichtstbevolkte gebied loopt, namelijk die van de Buitenveldertbaan?

De heer **Buijs** (CDA) acht de beschuldiging van de piloot door de heer Van Gijzel redelijk zwaar. Het is niet na te gaan of de actuele informatie op een dusdanig tijdstip is binnengekomen dat hij nog een andere keuze had. Is het mogelijk dat de luchtverkeersleiding zo nodig een waarschuwing voor bepaalde banen laat uitgaan? Niet alleen de gezagvoerder is verantwoordelijk, maar ook van een luchthaven mag verwacht worden dat een gevaarlijke situatie wordt gemeld.

Is het mogelijk om de wettelijke termijnen voor onderzoeken naar relatief eenduidige ongevallen te bekorten? Kan in het vervolg bij dergelijke ongevallen een samenvattend rapport worden uitgebracht?

De heer **Niederer** (VVD) concludeert dat de minister het primaat van de gezagvoerder bij een landing onderschrijft. Welk beleid geldt als een gezagvoerder een andere landingsbaan kiest dan is voorgeschreven? Volgen er sancties als een baan wordt gebruikt die eigenlijk is gesloten in verband met de geluidsnormen? Uiteraard moet de gezagvoerder zijn keuze degelijk verantwoorden.

De **minister** verduidelijkt dat er geen sprake is van sancties als de gezagvoerder kan aantonen dat hij om veiligheidsredenen genoodzaakt was een andere baan te kiezen. In de nieuwe Luchtvaartwet zullen regels terzake worden opgenomen. Er wordt op dit moment onderzocht of dit vooruitlopend op de nieuwe wetgeving geregeld kan worden. Vanwege de veiligheid moet de aanvraag altijd gehonoreerd worden. Onderzocht wordt hoe zo snel mogelijk voorkomen kan worden dat dergelijke landingen meetellen in de overschrijding van de geluidsnormen.

Er was weliswaar sprake van een windsnelheid van 50 knopen, maar die resulteerde in een zijwind van 32 knopen. Die zijwind viel binnen de limieten van Transavia en Boeing. De interne regels zijn inmiddels aangepast. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen baantoewijzingscriteria en limieten, die voor elk type vliegtuig anders zijn. De regels voor informatievoorziening vanuit de verkeerstoren zijn als gevolg van dit incident ook aangescherpt. De toren moet de piloten op bepaalde risico's wijzen. De bemanning moet de laatste gegevens doorrekenen om te zien of men binnen de limiet blijft en vervolgens moet de beslissing genomen worden: landen of een doorstart maken.

Bij het ongeval zijn de gegevens niet doorgerekend, maar de zijwind viel binnen de limiet van Transavia. Op die gronden is het OM tot de conclusie gekomen dat nadere actie niet nodig was. Overigens is het OM wel actief op Schiphol. Op dit moment loopt een onderzoek naar fouten bij de baantoewijzing. Als er aanleiding toe is, wordt er wel degelijk ingegrepen. Er wordt geen uitzondering voor de luchtvaart gemaakt. De minister is bereid om bij haar collega van Justitie na te gaan of er een overzicht verstrekt kan worden van activiteiten waaruit blijkt dat de luchtvaart door het OM op dezelfde manier benaderd wordt als het vervoer over de weg, het water en per spoor.

Het is goed dat de luchtvaartsector via de commissie-Rinnooy Kan betrokken is bij het vastleggen van nieuwe normen en deze in de eigen procedures kan verwerken.

Het addendum is een initiatief van de Raad voor de transportveiligheid, die geheel zelfstandig actie kan ondernemen. In de eindrapportage is getracht, een overzicht te geven van de aanbevelingen die voor de overheid van belang zijn en van de reacties daarop. Wellicht kunnen in de

toekomst in een dergelijk geval ook de meningen van andere partijen gebundeld worden.

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier van de commissie,
Roovers