

Norton Rose Fulbright LLP
Advocaten, Notarissen & Solicitors
Rembrandt Toren 24e verdieping
Amstelplein 1 1096 HA Amsterdam
Postbus 94142 1090 GC Amsterdam
Nederland

Tel +31 20 46 29 300
Fax +31 20 46 29 333
nortonrosefulbright.com

memorandum

Van	██████	Datum	8 april 2022
Directe lijn	██████████	Onze ref	BVIS/DNXB
Email	████████████████████		

Aan Bristow Helicopters

SAR-vluchten Bristow Midden-Zeeland

Bristow Helicopters (**Bristow**) heeft met succes deelgenomen aan de aanbesteding van het Ministerie van Defensie voor het uitvoeren van *search en rescue* diensten (**SAR**). Met het oog op het uitvoeren van de SAR-diensten zal Bristow een helikopterstandplaats realiseren op de regionale luchthaven Midden-Zeeland. Bristow zal vanaf november 2022 SAR-vluchten uitvoeren met de AW189 SAR-reddingshelikopters. Als inherent en noodzakelijk onderdeel van dienstverlening zal Bristow ook een beperkt aantal trainingsvluchten en onderhoudsvluchten vanaf de regionale luchthaven uitvoeren.

Het vliegverkeer vanaf luchthaven Midden-Zeeland wordt gereguleerd in het luchthavenbesluit dat door de provincie is vastgesteld en dat op 25 November 2021 in werking is getreden (het **Luchthavenbesluit**). Het uitvoeren van SAR-vluchten en kustwachtvluchten met AW189 SAR-helikopters is op basis van het huidige Luchthavenbesluit toegestaan.

Hoewel wij begrijpen dat de provincie positief is over de realisatie van de helikopterstandplaats, begrijpen wij dat de provincie aan luchtvaartadviesbureau To70 (**To70**) opdracht heeft gegeven om te onderzoeken of de activiteiten van Bristow kunnen worden uitgevoerd in overeenstemming met het Luchthavenbesluit. To70 concludeert in het advies van 21 februari 2022 dat de SAR-vluchten van Bristow zijn toegestaan, maar dat het Luchthavenbesluit geen ruimte biedt voor het uitvoeren van de noodzakelijke trainingsvluchten en onderhoudsvluchten. Bristow heeft ons verzocht om het advies van To70 te beoordelen en te bezien of het Luchthavenbesluit inderdaad geen mogelijkheden biedt voor het uitvoeren van de luchtvaartactiviteiten van Bristow. Wij komen tot de conclusie dat het advies van To70 geen rechtvaardiging biedt voor het standpunt dat de activiteiten van Bristow ontoelaatbaar zouden zijn.

VERTROUWELIJKHEID: De inhoud van dit externe memorandum en mogelijke bijlagen is vertrouwelijk en kan onderworpen zijn aan een geheimhoudingsplicht. Indien het bericht niet voor u bestemd is, verzoeken wij u de afzender onmiddellijk in te lichten en dit memorandum te vernietigen; het is niet toegestaan dit memorandum te kopiëren, voor enig doel te gebruiken of de inhoud aan anderen bekend te maken.

CONFIDENTIALITY NOTICE: This external memorandum, including any attachments, is confidential and may be privileged. If you are not the intended recipient please notify the sender immediately, and please delete it; you should not copy it or use it for any purpose or disclose its contents to any other person.

Norton Rose Fulbright LLP is een limited liability partnership opgericht naar Engels recht, geregistreerd in Engeland en Wales onder nummer OC328697, en is goedgekeurd door en staat onder toezicht van de Solicitors Regulation Authority. Een lijst van de leden (members) en van andere partners ligt ter inzage ten kantore van de vestiging aan 3 More London Riverside, London SE1 2AQ. Iedere verwijzing naar een partner houdt een verwijzing in naar een lid (member), medewerker of adviseur in een vergelijkbare positie met gelijke bevoegdheden, werkzaam bij Norton Rose Fulbright LLP of de aan haar gelieerde entiteiten.

Norton Rose Fulbright LLP, Norton Rose Fulbright Australia, Norton Rose Fulbright Canada LLP, Norton Rose Fulbright South Africa Inc en Norton Rose Fulbright US LLP, zijn allen aparte entiteiten en zijn allen leden van Norton Rose Fulbright Verein, een Zwitserse vereniging. Norton Rose Fulbright Verein fungeert slechts als coördinator van de activiteiten van zijn leden en verleent zelf geen juridische dienstverlening aan cliënten. Details van iedere entiteit, inclusief toezichtsrechtelijke informatie is te vinden op nortonrosefulbright.com.

1 Luchthavenbesluit Midden-Zeeland

- 1.1 De provincie is op basis van de Wet luchtvaart gehouden om een luchthavenbesluit vast te stellen voor de exploitatie van de regionale luchthaven Midden-Zeeland. Het luchthavenbesluit stelt regels voor de afhandeling van het luchthavenluchtverkeer, met inbegrip van alle start- en landingsbewegingen en alle luchtverkeersbewegingen op de grond. Daarnaast moet het luchthavenbesluit voorschriften stellen op het gebied van veiligheid en maximale geluidsbelasting.¹
- 1.2 De Verordening Luchthavenbesluit Midden-Zeeland voorziet in het Luchthavenbesluit voor de regionale luchthaven Midden-Zeeland en is op 25 november 2021 in werking getreden. Artikel 4 van het Luchthavenbesluit bepaalt hoeveel vliegbewegingen maximaal op de regionale luchthaven zijn toegestaan. Burgerluchtverkeer is uitsluitend toegestaan met vliegtuigen en helikopters met een maximum startgewicht van 6.0000 kg. Het aantal vliegbewegingen met helikopters is beperkt tot 4000 per jaar, waarvan maximaal 60 vliegbewegingen 's nachts mogen plaatsvinden in het kader van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken.
- 1.3 Artikel 4 bevat twee uitzonderingen op de eis ten aanzien van het maximum startgewicht. Ten eerste kan de havenmeester van de luchthaven maximaal 12 keer per jaar luchtvaartuigen toestaan met een hoger maximum startgewicht dan 6.000 kg. Zodoende kan de havenmeester vliegbewegingen met de Bristow AW189 SAR-helikopter (met een maximum startgewicht van 8.600 kg) goedkeuren, maar deze uitzondering biedt slechts ruimte voor een beperkt aantal vluchten.
- 1.4 Ten tweede kan de havenmeester het uitvoeren van een HEMS-vlucht, SAR-vlucht, politievlucht of kustwachtvlucht met een hoger maximum startgewicht dan 6.000 kg toestaan. De havenmeester kan deze vluchten goedkeuren voor zover het maximaal aantal toegestane helikoptervluchten (4000 per jaar) en het maximaal aantal toegestane nachtvluchten (60 per jaar) niet worden overschreden. Deze uitzonderingsgrond biedt dus een relatief ruime mogelijkheid om SAR-helikoptervluchten uit te voeren vanaf de regionale luchthaven Midden-Zeeland.
- 1.5 Ten slotte schrijft het Luchthavenbesluit voor dat de havenmeester van de regionale luchthaven toeziet op de naleving van de grenswaarden voor de geluidsbelasting en andere milieuvoorschriften.

2 Advies van To70

- 2.1 De provincie heeft To70 verzocht om een advies uit te brengen over de vraag of de uitzondering op het vereiste omtrent het maximale startgewicht van helikopters kan worden toegepast op de SAR-vluchten, trainingsvluchten en onderhoudsvluchten met de Bristow AW189 SAR-helikopter. To70 concludeert dat de SAR-vluchten van Bristow zijn toegestaan, maar dat het Luchthavenbesluit geen ruimte biedt voor het uitvoeren van de noodzakelijke trainingsvluchten en onderhoudsvluchten. To70 baseert deze conclusie op enkele verwijzingen naar definities van "SAR-vluchten" en "SAR-diensten" in verschillende Nederlandse luchtvaartregelgeving. To70 overweegt dat deze definities nopen tot een zeer beperkte interpretatie van het concept "SAR-vlucht" en komt op basis van die beperkte interpretatie tot de conclusie dat de uitzondering voor SAR-vluchten uit het Luchthavenbesluit niet van toepassing is op de trainingsvluchten en onderhoudsvluchten van Bristow.
- 2.2 De conclusie van To70 dat de luchtvaartactiviteiten van Bristow niet volledig kunnen worden uitgevoerd is dan ook uitsluitend gebaseerd op een restrictieve uitleg van definitie van "SAR-vluchten". Het advies van To70 onderschrijft dat de overige voorschriften uit het Luchthavenbesluit niet in de weg staan aan het uitvoeren van trainingsvluchten en onderhoudsvluchten. To70 komt op basis van indicatieve geluids-berekeningen tot de conclusie dat het totale aantal luchtvaartbewegingen van Bristow (dus inclusief trainingsvluchten en onderhoudsvluchten) kan worden uitgevoerd in overeenstemming met de

¹ Artikel 8.43 en 8.44 van de Wet luchtvaart.

geluidsvoorschriften die in het Luchthavenbesluit zijn opgenomen. Wij benadrukken dan ook dat de analyse van To70 uitsluitend is gebaseerd op een taalkundige uitleg van de definitie van "SAR-vlucht".

3 Onze kijk op het advies van To70

- 3.1 Bristow heeft ons verzocht om het advies van To70 te beoordelen en te bezien of het Luchthavenbesluit inderdaad geen mogelijkheden biedt voor het uitvoeren van alle luchtvaartactiviteiten van Bristow. Wij concluderen dat het advies van To70 onvoldoende overtuigend is en dat de taalkundige uitleg van de definitie van "SAR-vluchten" en "SAR-diensten" uit andere Nederlandse luchtvaartregelgeving niet de conclusie rechtvaardigt dat Bristow de desbetreffende luchthavenactiviteiten niet kan verrichten vanaf de regionale luchthaven Midden-Zeeland.
- 3.2 Allereerst merken wij op dat het Luchthavenbesluit zelf niet voorziet in een restrictieve definitie van SAR-vluchten en dat geen van de voorschriften uit het Luchthavenbesluit bepaalt dat de uitzondering voor het uitvoeren van SAR-vluchten, HEMS-vluchten, politievluchten en kustwachtvluchten niet kan worden toegepast op de luchthavenactiviteiten van Bristow. Daarentegen is de uitzondering van artikel 4 van het Luchthavenbesluit van toepassing op een groot aantal luchthavenactiviteiten die worden uitgevoerd met het oog op het algemeen belang. Wij zien niet in waarom deze uitzondering niet van toepassing zou zijn op een beperkte aantal trainingsvluchten en onderhoudsvluchten die van wezenlijk belang zijn voor de uitvoering van de *search & rescue* activiteiten van Bristow. Het Luchthavenbesluit zelf voorziet niet in een dermate strikte lezing van de uitzonderingsgrond.
- 3.3 In de tweede plaats benadrukken wij dat de uitzondering voor SAR-vluchten en kustwachtvluchten in artikel 4 van het Luchthavenbesluit slechts betrekking heeft op de mogelijkheid van de havenmeester om af te wijken van het vereiste omtrent het maximaal toegestane startgewicht van helikopters. Dit vereiste is bedoeld om zeker te stellen dat de activiteiten op de luchthaven in overeenstemming met de geluids- en milieuvoorschriften die in het Luchthavenbesluit zijn opgenomen kunnen worden uitgevoerd. Omdat de activiteiten van Bristow, met inbegrip van alle noodzakelijke trainingsvluchten en onderhoudsvluchten, kunnen worden uitgevoerd in overeenstemming met de geluids- en milieuvoorschriften uit het Luchthavenbesluit (hetgeen door de indicatieve geluids-berekeningen van To70 wordt onderschreven), staat het doel en de strekking van de uitzondering van artikel 4 van het Luchthavenbesluit niet in de weg aan het uitvoeren van de trainingsvluchten en onderhoudsvluchten van Bristow. Nu het doel van artikel 4 van het Luchthavenbesluit is gewaarborgd, zien wij geen rechtvaardiging voor het standpunt dat de luchthavenactiviteiten van Bristow, enkel op basis van een restrictieve taalkundige uitleg van het begrip "SAR-vluchten", niet toelaatbaar zouden zijn.
- 3.4 In de derde plaats verzetten wij ons tegen de wijze waarop het advies van To70 tamelijk willekeurig verwijst naar definities van "SAR-vlucht" en "SAR-dienst" in andere Nederlandse luchtvaartregelgeving. Deze definities zijn niet van toepassing zijn op het Luchthavenbesluit en bieden geen rechtvaardiging voor de conclusie dat het Luchthavenbesluit in lijn met deze regelgeving moet worden geïnterpreteerd. To70 baseert haar conclusie op de onderstaande voorbeelden van Nederlandse luchtvaartregelgeving.
- (a) **Vrijstellingsregeling Besluit Luchtverkeer 2014.** De regeling bevat diverse vrijstellingen van algemene luchtvaartregels, bijvoorbeeld ten aanzien van de minimumvlieghoogte en zichtvliegvoorschriften. Het besluit bevat een definitie van "SAR-vlucht" die verwijst naar de Regeling inzake de SAR-dienst 1994. Wij zien niet in waarom deze definitie de restrictieve interpretatie van To70 zou rechtvaardigen. Ten eerste wordt in het Luchthavenbesluit niet verwezen naar de Vrijstellingsregeling Besluit Luchtverkeer 2014. Daarom is het onduidelijk waarom de in deze regeling opgenomen definitie van "SAR-vlucht" enige betekenis zou hebben voor de toepassing van het Luchthavenbesluit. Belangrijker is, ten tweede, dat de Vrijstellingsregeling Besluit Luchtverkeer 2014 niet expliciet bepaalt dat luchthavenactiviteiten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van SAR-vluchten (zoals trainings- en onderhoudsvluchten) zijn uitgezonderd van de definitie van de Vrijstellingsregeling Besluit Luchtverkeer 2014. Bovenal, met de verwijzing naar de Regeling inzake de SAR-dienst 1994 lijkt juist bedoeld te zijn dat "SAR-vluchten" ruim moeten worden geïnterpreteerd en dat deze definitie alle activiteiten van de Nederlandse Opsporings- en Reddingsdienst omvat. Ten derde merken wij op dat de

voorschriften van de Vrijstellingsregeling Besluit Luchtverkeer 2014 concreet en duidelijk bepalen dat ook trainingsvluchten onder de vrijstellingen van de algemene luchtvaartregels vallen. Wij menen dan ook dat zelfs als de Vrijstellingsregeling Besluit Luchtverkeer 2014 enige relevantie zou hebben voor de uitleg van het Luchthavenbesluit, deze regeling juist een ruime uitleg van die definitie zou voorschrijven (en niet een restrictieve uitleg van die definitie zoals wordt voorgesteld door To70). Wij concluderen daarom dat de verwijzing naar de Vrijstellingsregeling Besluit Luchtverkeer 2014 onvoldoende steun biedt voor een restrictieve uitleg van de definitie van SAR-vluchten in het algemeen of in het kader van het Luchthavenbesluit.

- (b) **Regeling organisatie Kustwacht Nederland.** De regeling bevat bepalingen ten aanzien van de interne organisatie van de Nederlandse Kustwacht. De regeling bevat een definitie van "SAR-taken" waarin wordt gewezen op het vertrekken van reddingsdiensten aan bemanningen en passagiers van vliegtuigen en schepen. Wij zien niet in waarom ook deze definitie een restrictieve uitleg van "SAR-vluchten" zoals bedoeld in het Luchthavenbesluit zou rechtvaardigen. Ten eerste verwijst het Luchthavenbesluit niet naar de Regeling organisatie Kustwacht Nederland. Daarom is het onduidelijk waarom de definitie van "SAR-taken" opgenomen in deze regeling enige betekenis zou hebben voor de toepassing en uitleg van de definitie van "SAR-vluchten" als bedoeld in het Luchthavenbesluit. Belangrijker is, ten tweede, dat de Regeling organisatie Kustwacht Nederland niet expliciet bepaalt dat luchthavenactiviteiten die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van SAR-vluchten (zoals noodzakelijke trainings- en onderhoudsvluchten) zijn uitgezonderd van de definitie "SAR-diensten" uit de Regeling organisatie Kustwacht Nederland. Wij concluderen daarom dat de verwijzing naar de Regeling organisatie Kustwacht Nederland onvoldoende steun biedt voor een restrictieve uitleg van de definitie van SAR-vluchten in het algemeen of in het kader van het Luchthavenbesluit.
- (c) **Besluit burgerluchthavens.** Het besluit bevat gedetailleerde regels over de wijze waarop geluidsvoorschriften en externe veiligheidsvoorschriften in een luchthavenbesluit moeten worden opgenomen. Daarnaast voorziet het besluit in specifieke bepalingen met betrekking tot welke vliegtuigen en helikopters mogen landen op locaties buiten een luchthaven. Het besluit bevat alleen een verwijzing naar "SAR-diensten" als bedoeld in de Regeling inzake de SAR-dienst 1994 en bepaalt dat helikopters die diensten verrichten voor de opsporing en redding van personen en dieren in levensbedreigende omstandigheden buiten een luchthaven kunnen landen. Wij zien niet in waarom de verwijzing naar "SAR-diensten" in het Besluit burgerluchthavens een restrictieve uitleg van "SAR-vluchten" als bedoeld in het Luchthavenbesluit zou rechtvaardigen. Ten eerste, het Luchthavenbesluit verwijst op dit specifieke punt niet naar het Besluit burgerluchthavens. Daarom is het onduidelijk waarom de definitie van "SAR-diensten" uit deze regeling enige betekenis zou hebben voor de toepassing en uitleg van de in het Luchthavenbesluit opgenomen definitie van "SAR-vluchten". Belangrijker is, ten tweede, dat het Besluit burgerluchthavens alleen verwijst naar SAR-diensten met betrekking tot de mogelijkheid voor helikopters om buiten een luchthaven te landen. Het Besluit burgerluchthavens bepaalt niet dat luchthavenactiviteiten die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van SAR-vluchten (zoals trainings- en onderhoudsvluchten) zijn uitgesloten van de definities die in het Besluit burgerluchthavens worden gehanteerd. Ten derde, vergelijkbaar met de overweging onder paragraaf 3.4(a) hierboven, lijkt met de verwijzing in artikel 20(1) van het Besluit burgerluchthavens naar de Regeling inzake de SAR-dienst 1994 bedoeld te zijn dat "SAR-vluchten" juist ruim moeten worden uitgelegd en dat deze definitie alle activiteiten de Nederlandse Opsporings- en Reddingsdienst omvat. Wij concluderen derhalve dat de verwijzing naar het Besluit burgerluchthavens onvoldoende steun biedt voor een restrictieve uitleg van de definitie van SAR-vluchten in het algemeen of in de context van het Luchthavenbesluit.
- (d) **Regeling luchtverkeersdienstverlening.** De regeling betreft de luchtverkeersleidingsdiensten en bepaalt wanneer goedkeuring kan worden verleend voor het afwijken van algemene luchtverkeersvoorschriften. De regeling bepaalt dat de luchtverkeersleiding toestemming kan geven voor het opstijgen en landen van SAR-vluchten in afwijking van de gebruikelijke minimum vliegziekteisen. Een definitie van "SAR-vlucht" geeft de regeling niet. Daarnaast hanteert de regeling op geen enkele wijze een restrictieve uitleg van SAR-vlucht in het algemeen of in het kader van het Luchthavenbesluit. In navolging van onze bovenstaande opmerkingen concluderen

wij daarom dat de verwijzing naar "SAR-vlucht" in de Regeling luchtverkeersdienstverlening niet het eindoordeel rechtvaardigt dat Bristow geen noodzakelijke trainings- en onderhoudsvluchten vanaf de regionale luchthaven Midden-Zeeland kan uitvoeren.

4 Conclusie

- 4.1 Op grond van bovenstaande overwegingen concluderen wij dat de verwijzingen in het advies van To70 niet de conclusie rechtvaardigen dat het Bristow niet is toegestaan om vanaf de regionale luchthaven Midden-Zeeland trainings- en onderhoudsvluchten uit te voeren. Wij zijn van mening dat de verwijzingen in het advies van To70 niet van toepassing zijn op het Luchthavenbesluit en zelfs de tegenovergestelde conclusie ondersteunen, namelijk dat Bristow deze activiteiten juist wel kan uitvoeren.
- 4.2 Wij benadrukken dat het Luchthavenbesluit alleen verwijst naar SAR-vluchten om vast te stellen welke helikoptervluchten kunnen worden uitgezonderd van de in het Luchthavenbesluit opgenomen eisen ten aanzien van het maximum startgewicht. Nu To70 op basis van eigen indicatieve geluidsberekeningen vaststelt dat de activiteiten van Bristow (inclusief trainings- en onderhoudsvluchten) kunnen worden uitgevoerd in overeenstemming met de geluid- en milieuvoorschriften van het Luchthavenbesluit, menen wij dat het doel en de strekking van artikel 4 van het Luchthavenbesluit niet in de weg staan aan het uitvoeren van de voorgenomen opsporings- en reddingactiviteiten.
- 4.3 Wij begrijpen dat de provincie zich op dit moment buigt over een nieuw luchthavenbesluit voor de regionale luchthaven Midden-Zeeland. Voor zover de provincie de wens zou hebben om meer specifiek te bepalen dat de uitzondering uit artikel 4 van het Luchthavenbesluit inderdaad van toepassing is op de SAR-vluchten, trainingsvluchten en onderhoudsvluchten van Bristow, kan de formulering van artikel 4 in het nieuwe luchthavenbesluit worden verduidelijkt. Dat laat naar onze mening onverlet dat het uitvoeren van de luchthavenactiviteiten van Bristow past binnen de uitzondering van artikel 4 van het huidige Luchthavenbesluit. Het uitvoeren van deze luchthavenactiviteiten voldoet aan de geluids- en milieueisen uit het Luchthavenbesluit en doet daarom geen afbreuk aan het doel en de strekking van artikel 4 van het huidige Luchthavenbesluit.