

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Regels voor onbemande luchtvaartuigen (drones) en uitvoering Europese Verordeningen

(Internetconsultatie van 23 oktober tot en met 20 november 2020)

Vanaf 31 december 2020 gelden nieuwe, Europese regels voor het vliegen met een onbemand luchtvaartuig (drones), Verordening (EU) nr. 2019/945 en nr. 2019/947. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de uitvoering van deze verordeningen voorbereid. Het vereiste wijziging van diverse regelingen die betrekking hebben op onbemande luchtvaartuigen (drones). Daarbij was het noodzakelijk om luchtverkeersregels en enkele andere bepalingen voor onbemande luchtvaartuigen vast te stellen.

Het doel van de regeling is het uitvoeren van EU verordeningen op het gebied van drones en het vaststellen van luchtverkeersregels en enkele andere bepalingen voor drones.

De invoering van de Europese dronesverordeningen vervangt een groot deel van de nationale drones regelgeving. Door deze regelgeving verdwijnt het onderscheid tussen recreatief en beroepsmatig gebruik grotendeels en worden in het algemeen de mogelijkheden voor het vliegen met drones verruimd.

Op de gehele regeling en de toelichting kon worden gereageerd. Met name is verzocht om op de voorstellen in Hoofdstuk 2 (luchtverkeersregels) en Hoofdstuk 3 (inschrijvingen register) te reageren.

De reacties

Er zijn in totaal 94 reacties ingediend, hiervan zijn er 68 openbaar. Indieners zijn voornamelijk:

- Brancheverenigingen en bedrijfsleven (ongeveer 20% van de reacties);
- Particulieren en belangenverenigingen (ongeveer 78% van de reacties);
- Overheidsorganisaties (ongeveer 2% van de reacties).

1. Algemeen beeld van de reacties

- De jaarlijkse registratieverplichting wordt door zowel modelvliegers als dronevliegers als onnodig en bureaucratisch beschouwd, mede gezien de kosten.
- Modelvliegers beschouwen de regelgeving als niet voldoende gedifferentieerd naar de aard van het luchtvaartuig en daarmee zeer ten nadele van de klassieke modelvliegerij.
- Het feit dat Nederland alsnog sterk beperkende nationale regels gaat invoeren, met name betreffende afstanden en registratieplicht, wordt door veel indieners beschouwd als iets dat haaks staat op de Europese uniformiteit.

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

Hieronder volgen de meest toonaangevende reacties in hoofdpijnen. De reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

Afstanden tot spoorlijnen, wegen en kunstwerken

Algemeen

- Er wordt breed bezwaar gemaakt tegen de vastgestelde afstand tot spoorlijnen, wegen en kunstwerken.
- Gevraagd wordt waarom het ministerie ervoor kiest om af te wijken van de Europese bepalingen aangaande dronevluchten in de Open categorie daar de uitvoeringsverordening risk based is, en de risico's al zijn meegenomen in de categorisering en bijbehorende operationele randvoorwaarden.
- Opgemerkt wordt dat de voorgestelde regels leiden tot substantiële beperking van de vliegmogelijkheden en tot hogere kosten en meer bureaucratie, terwijl ze niet bijdragen aan het hoofddoel van de regelgeving, namelijk de waarborging van veilig vliegen.
- Vastgesteld wordt dat vliegen in de buurt van wegen alleen nog kan door een SORA of PDRA te laten autoriseren, hetgeen leidt tot extra financiële en administratieve lasten.
- Aangegeven wordt dat met het verbod te vliegen binnen 150 meter van autosnelwegen, autowegen, wegen waar maximaal 80 km wordt gereden en spoorlijnen het gebruik van een drone in stedelijke gebieden vrijwel onmogelijk wordt gemaakt.
- Er wordt gewaarschuwd dat het moeten bewaren van 150 meter (rotordrone 75 meter) afstand van drones tot wegen en sporen en afstand houden van CTR's maakt ca. 15 miljoen hectare landbouw, natuurgrond en andere objecten onbereikbaar maakt voor de drone inspecteur in de 'open categorie'.
- Gepleit wordt voor de invoering van 'Low Fly Zones', waar onder strenge restricties m.b.t. hoogte en afstand toch gevlogen mag worden in de Open Categorie.

Reactie ministerie Infrastructuur en Waterstaat

Het Ministerie heeft de afstanden nogmaals beschouwd, mede op basis van de reacties. Op basis hiervan is besloten de afstand tot wegen en spoorlijnen te beperken tot respectievelijk 50 en 150 meter en 25 en 150 meter, afhankelijk van de subcategorie waarbinnen een vlucht wordt uitgevoerd. De afstanden zijn in lijn met de Europese regelgeving niet meer gekoppeld aan het type luchtvaartuig, maar aan de subcategorie (A1, A2 of A3). Verder zijn deze afstanden in lijn gebracht met de 50 meter afstandseisen voor huidige ROC-light vluchten en de 150 meter afstand zoals voor de A3 categorie gaat gelden. Op basis van een rapport van ProRail is deze afstand voor de A1 en A2 categorie verder verlaagd tot 25 meter van spoorlijnen. Daarnaast is de afstand tot kunstwerken in zijn geheel vervallen omdat de Europese regelgeving hier bij nader inzien in voldoende mate in voorziet. Verdere onderzoeken zijn nodig om te bezien of de andere afstanden verder kunnen worden verlaagd.

Vliegen binnen CTR's

- Het verbod om binnen CTR's te vliegen wordt als onnodig ruim gezien.

Voorgesteld wordt:

- Het verbod op dronevluchten binnen CTR's in de Open categorie te beperken tot de binnenringen, daar via drone zones een maximumvlieghoogte van 150 voet in te stellen, en operaties in de binnenringen tot het exclusieve domein te maken van operators in de Specific Categorie.
- Vliegen in CTR mogelijk te maken voor ROC / LUC houders door het stellen van specifieke voorwaarden, zoals een maximale hoogte van 120 m en het vastleggen van aanvlieggebieden waarin redelijke vliegbeperkingen gelden.
- Vliegen in de buurt van vitale objecten
- Aangegeven wordt dat het onduidelijk is in de Regeling wat de definitie is van vitale objecten. Hierdoor kan iedere lagere overheid, omgevingsdienst of provincie objecten aanwijzen als 'vitaal object', terwijl het niet zeker dat een drone uit de Open categorie daarvoor een bedreiging vormt.
- In de regeling worden regels gemist over onbemande luchtvaartuigen in de categorieën 'specifiek' en 'gecertificeerd'.
- Opgemerkt wordt dat door publicatie van de tot nu toe vertrouwelijke lijst van vitale en kwetsbare objecten de veiligheid van de vitale infrastructuur mogelijk in het geding komt.

Reactie ministerie Infrastructuur en Waterstaat

Een aantal respondenten heeft aangegeven het verbod om binnen CTR's te vliegen als onnodig ruim te zien. Voorgesteld wordt het verbod op dronevluchten binnen CTR's in de open categorie te beperken tot de binnenringen, daar via drone zones een maximumvlieghoogte van 150 voet in te stellen, en operaties in de binnenringen tot het exclusieve domein te maken van operators in de Specific Categorie. Het verbod is niet aangepast omdat op dit moment niet voldoende duidelijk is of vluchten in de open categorie op een veilige manier kunnen worden uitgevoerd binnen CTR's, ook niet in de buitenste ring. Ten overvloede wordt erop gewezen dat in de specifieke categorie wel vluchten worden toegestaan als de operatie voldoet aan de Europese regels in gecontroleerd luchtruim. Het ministerie gaat in 2021 onderzoeken of er op enkele locaties of generiek meer ruimte kan komen voor het vliegen met een drone in een CTR voor de open categorie.

Sommige indieners pleiten voor een verbreding van de categorie "vitale objecten", te weten:

- Natura 2000 gebieden.
- Spoorwegen, inclusief een meldingsplicht aan de beheerder van het spoor
- Industriecomplexen.
- Hoogspanningsnetwerken.
- Onmiddellijke toepassing van zonering waarbij gebieden worden aangewezen waar niet mag worden gevlogen.

Reactie ministerie Infrastructuur en Waterstaat

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de term 'vitale objecten' losgelaten. In plaats daarvan is er nu sprake van objecten of gebieden die onderdeel uitmaken van een vitaal proces. Het belangrijkste voordeel hiervan is dat dit reeds gedefinieerde processen zijn. Tevens is in een bijlage van de regeling dit verder gespecificeerd naar het hoogspanningsnetwerk voor landelijke en regionale transport en distributie van elektriciteit, productielocaties voor de drinkwatervoorziening, en innamepunten in oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater. Voor vluchten in de omgeving van deze objecten en gebieden wordt op een later moment bezien of en op welke wijze dergelijke vluchten alsnog op een veilige manier kunnen worden uitgevoerd. Hierbij wordt onder andere gedacht aan het toevoegen van deze gebieden aan de zoneringsgebieden, waar ook andere gebieden in opgenomen kunnen worden. Voor het veranderen van zoneringsgebieden wordt begin 2021 een wijzigingsproces opgesteld.

Registratieplicht

Opgemerkt wordt dat:

- Een jaarlijkse registratieplicht niet is gebaseerd op de Europese regeling, hier is na het behalen van het officiële examen een EU dronebewijs vijf jaar geldig.
- De Nederlandse regeling onnodig complex is en afwijkt van de aard en doelstelling van de Europese regelgeving.
- De Nederlandse regeling erop gericht lijkt het recreatief gebruik van drones te ontmoedigen.
- De Nederlandse regeling burgers op extra kosten jaagt.
- De Nederlandse regeling alleen onnodige administratie met zich mee brengt en de veiligheid niet zal verhogen.
- Dat het registreren van deze clubvliegers geen toegevoegde waarde heeft, maar onnodige kosten meebrengt voor de leden en overheid.
- Modelvliegers straks jaarlijks individueel tegen betaling een exploitantenummer moeten aanvragen, hetgeen een teruggang in het aantal leden van de vliegclubs zal betekenen.
- Te bezien of het mogelijk is dat modelvliegers die een aantal modellen in hun bezit hebben één verstrekt exploitantenummer aan elk model koppelen.

Verschillende partijen vragen zich af of de Nederlandse regeling niet onnodig complex is en daarmee het recreatief gebruik ontmoedigt door de administratieve lasten voor burgers te verhogen. Ze vragen zich tevens af of de regeling daadwerkelijk de veiligheid verhoogt en daarmee in lijn is met de aard en doelstelling van de Europese verordening.

Enkele modelvliegers merken op dat de registratieplicht tot onnodige kosten leidt en mogelijk een teruggang betekent in het aantal leden van modelvliegclubs.

Reactie ministerie Infrastructuur en Waterstaat

Enkele respondenten geven aan dat de bepaling met betrekking tot de geldigheid van een inschrijving in het operatorregister onnodig complex is en afwijkt van de aard en doelstelling van de Europese regelgeving. Op grond van artikel 14, eerste lid, van de uitvoeringsverordening moeten lidstaten zorgen voor de oprichting en instandhouding van *nauwkeurige* registratiesystemen.

Er is een onderscheid tussen de registratie van de eigenaar van een drone en de afgifte van het vliegbewijs.

Vliegbewijs

De vliegbewijzen zijn vijf jaar geldig. Dit is in overeenstemming met de verordening en daarmee in alle lidstaten gelijk.

Registratie

Lidstaten mogen volgens de verordening zelf bepalen wat de geldigheid is van de registratie. In Nederland is de keuze gemaakt voor de diensten van de RDW, als bewezen autoriteit op het gebied van mobiliteitsregisters. Het register dient actueel, nauwkeurig en kostendekkend te zijn. Het tarief per inschrijving is gebaseerd op het te verwachten aantal registraties. Om de nauwkeurigheid van het systeem te garanderen is besloten de jaarlijkse herinschrijving in het register in stand te houden. Dat is van belang omdat het register vooral wordt gebruikt voor handhaving en ten behoeve van identificatie van drones in de toekomstige U-space (het luchtruim dat in de komende jaren op lage hoogte wordt uitgerold en bedoeld is om grote aantallen drones gecontroleerd toegang te kunnen geven tot het luchtruim).

Modelvliegers vallen onder de EU droneregelgeving. De EU-regels stellen verplicht dat ook modelvliegers zich als exploitant registreren. Indien de modelvliegers alleen in clubverband vliegen kan de vereniging zich als exploitant registreren.

Het uitgangspunt van de regelgeving is dat de mogelijkheden voor drones verruimd worden en dat de veiligheid zal toenemen. Tevens wordt de basis gelegd voor de ontwikkeling van de U-space.

Positie van modelvliegers

Opgemerkt wordt dat:

- De voorliggende regelgeving te weinig gedifferentieerd is naar de aard van het luchtvaartuig en ernstig ten nadele van de klassieke modelvliegerij, en deze in sommige gevallen illegaal maakt zonder dat hier aanleiding voor is.
- De klassieke modelvliegtuigen niet van een met drones/multicopters vergelijkbare dimensionering en operationele orde zijn.
- De klassieke modelvliegers de dupe zijn van dronevliegers die zich niet aan de regels houden.

- Er nog maar weinig geschikte vlieglocaties in Nederland zijn, en het verhogen van de afstand tot wegen het probleem alleen maar groter maakt.

Verzocht wordt:

Tot een definitie te komen voor de categorie klassieke vastvleugel modelvliegtuigen en helicopters, zijnde geen drones, het CE keurmerk niet van toepassing te verklaren voor eigen ontwerp, zelfbouw en zelfafbouw alsmede het oude reglement van toepassing te verklaren voor klassieke vast vleugelvliegtuigen.

Reactie ministerie Infrastructuur en Waterstaat

Allereest moeten worden opgemerkt dat in beginsel alle onbemande luchtvaartuigen onder het bereik vallen van de Europese regelgeving. De Europese wetgever heeft hierbij geen onderscheid gemaakt tussen onbemande luchtvaartuigen die worden gebruikt in de klassieke modelvliegerij en onbemande luchtvaartuigen die voor andere doeleinden worden ingezet.

De EU is zich bewust van de aparte positie die het modelvliegen heeft en heeft daarom ook een apart artikel aan deze sport gewijd om deze te blijven faciliteren, namelijk artikel 16 van de uitvoeringsverordening. Omdat modelvliegtuigen inderdaad geen CE-klasselabel kunnen krijgen, stelt de EU-regelgeving dat zij in de subcategorie A3 kunnen vliegen indien zij niet in verenigingsverband vliegen. Vluchten die onder deze subcategorie vallen hebben geen klasselabel nodig.

Indien er gevlogen wordt in clubverband blijft de Regeling Modelvliegen in Nederland nog 2 jaar van kracht. Derhalve is er voor dit type modelvliegen geen sprake van minder ruimte om te vliegen dan er was voor 31 december 2020. Alleen indien er buiten clubverband wordt gevlogen gelden de EU-regels. Dat betekent dat de modelvlieger zich dan moet houden aan de luchtverkeerregels uit de Regeling onbemande luchtvaartuigen.

Na de overgangperiode komt er een vergunningstelsel voor modelvliegverenigingen. Dit vergunningstelsel wordt de komende maanden in overleg met de modelvliegsector uitgewerkt.