

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit burgerluchthavens, het Besluit luchtvaartuigen 2008 en het Besluit vluchtuitvoering in verband met het faciliteren van experimenten en testen met drones op testlocaties

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op de artikelen 1.2, tweede lid, en 8.1a, vierde lid, van de Wet luchtvaart;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Artikel 11 van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel m door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

n. het bedienen van een RPA waarvan de totale massa niet meer dan 150 kg bedraagt, voor het uitvoeren van vluchten ten behoeve van het experimenteren met dan wel testen van deze RPA's, die plaatsvinden:

1. op en boven een luchthaven die daartoe bestemd is, en
2. in het luchtruim boven de luchthaven waar het overige burgerluchtverkeer op grond van artikel 5.10, eerste lid, van de wet tijdelijk of blijvend is beperkt of verboden, of op grond van artikel 9 van het Besluit luchtverkeer 2014 tijdelijk is beperkt.

2. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Het eerste lid, onderdeel n, is van toepassing indien de bestuurder voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b.

Artikel II

Het Besluit burgerluchthavens wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 5, tweede lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. een luchthaven die uitsluitend wordt gebruikt voor het experimenteren met en testen van RPA's.

B

Na hoofdstuk 4 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 4A. Veiligheidscertificaat burgerluchthavens met luchthavenregeling

Artikel 21a

Het verbod van artikel 8.1a, vierde lid, van de wet is van toepassing op burgerluchthavens waarvoor vaststelling van een luchthavenregeling mogelijk is voor zover die bestemd zijn voor het experimenteren met en het testen van RPA's.

Artikel III

Aan artikel 2, tweede lid, van het Besluit luchtvaartuigen 2008 wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel j door een puntkomma een onderdeel toegevoegd:

k. RPA's, waarvan de totale massa niet meer dan 150 kg bedraagt, die worden gebruikt voor het uitvoeren van vluchten ten behoeve van het experimenteren met of het testen van deze RPA's en die plaatsvinden:

1°. op en boven een luchthaven die daartoe bestemd is, en

2°. in het luchtruim waar het overige burgerluchtverkeer boven de luchthaven op grond van artikel 5.10, eerste lid, van de wet tijdelijk of blijvend is beperkt of verboden, of op grond van artikel 9 van het Besluit luchtverkeer 2014 tijdelijk is beperkt.

Artikel IV

Aan artikel 6, eerste lid, van het Besluit vluchtuitvoering wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. vluchten met een RPA, ten behoeve van het uitvoeren van experimenten en testen, die plaatsvinden:

1°. op en boven een luchthaven die daartoe bestemd is, en

2°. in het luchtruim waar het overige burgerluchtverkeer boven de luchthaven op grond van artikel 5.10, eerste lid, van de wet tijdelijk of blijvend is beperkt of verboden, of op grond van artikel 9 van het Besluit luchtverkeer 2014 tijdelijk is beperkt.

Artikel V

Dit besluit treedt in werking met ingang van *[PM: later invullen]*.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Sharon A.M. Dijksma

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De ontwikkeling van drones neemt een grote vlucht en daar spelen drone-ontwikkelaars, fabrikanten, kennis- en onderzoeksinstituten en universiteiten op in. De Nederlandse industrie heeft een grote ambitie om op het gebied van onbemand vervoer, inclusief drones, een leidende rol te spelen. Hiervoor is ruimte om te testen en experimenteren een essentiële randvoorwaarde. Testlocaties kunnen de gelegenheid bieden voor het uitvoeren van testen en experimenten binnen een afgebakend gebied, waarvoor de bestuurder nog geen brevet hoeft te hebben of de drone nog niet luchtwaardig bevonden hoeft te zijn. Op deze manier kunnen drone-ontwikkelaars op een laagdrempelige manier nieuwe toepassingen testen en voor innovatie zorgen.

Ten behoeve van deze ambities strekt het onderhavige besluit tot wijziging van vier besluiten op het gebied van de luchtvaart, te weten het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008, het Besluit vluchtuitvoering en het Besluit burgerluchthavens. De term RPA (remotely piloted aircraft) duidt aan dat het bij het testen van drones gaat om niet-recreatief gebruik.

2. Aanleiding en achtergrond

Situatie voor inwerkingtreding van het besluit

Een RPA is een luchtvaartuig en valt daarmee onder de werking van de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit betekent dat de in de Wet luchtvaart opgenomen verboden ook van toepassing zijn op deze luchtvaartuigen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verbod een luchtvaartuig te bedienen zonder geldig bewijs van bevoegdheid of geldig bewijs van gelijkstelling (artikel 2.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart), het verbod om een vlucht met een luchtvaartuig uit te voeren dat niet luchtwaardig is of dat niet is voorzien van een geldig bewijs van gelijkstelling (artikel 3.8, eerste lid, van de Wet luchtvaart) en het verbod een luchtvaartuig te gebruiken, dat niet is voorzien van een geldig nationaliteits- en inschrijvingskenmerk en een geldig bewijs van inschrijving (artikel 3.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart). Daarnaast geldt het in artikel 4.1 van de Wet luchtvaart neergelegde verbod vluchten tegen vergoeding uit te voeren zonder AOC (Air Operator Certificate) ook voor RPA's. Op grond van artikel 4.1, derde lid, Wet luchtvaart kunnen er verschillende soorten AOC's afgegeven worden. Daaraan is toepassing gegeven voor RPA's in het Besluit vluchtuitvoering, waar de ROC (Remotely piloted aircraft system operator certificate), een AOC specifiek voor drones, is geregeld.

De Wet luchtvaart voorziet in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het verbod een luchtvaartuig te bedienen zonder bewijs van luchtwaardigheid en het verbod een luchtvaartuig te bedienen zonder bewijs van bevoegdheid, wanneer door bijzondere omstandigheden deze verboden in redelijkheid geen toepassing kunnen vinden en de veiligheid van het luchtverkeer met het verlenen van de ontheffing niet in gevaar worden gebracht. Om het testen met RPA's mogelijk te maken, werd voor de inwerkingtreding van het onderhavige besluit een ontheffing verleend van deze verboden door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). Van het verbod een luchtvaartuig te gebruiken dat niet is voorzien van een geldig nationaliteits- en inschrijvingskenmerk en een geldig bewijs van inschrijving is geen ontheffing mogelijk.

Aanleiding voor het besluit

Zoals hierboven is beschreven, wordt het uitvoeren van testvluchten momenteel gefaciliteerd door binnen de huidige wettelijke kaders maximaal gebruik te maken van ontheffingen voor de specifieke behoeften per testlocatie omdat deze regels voor het testen van RPA's in redelijkheid geen toepassing kunnen vinden. Deze manier van opereren is echter niet langer gewenst als werkwijze die standaard gebruikt wordt met het toenemende gebruik van RPA's. Ontheffingen zijn bedoeld voor uitzonderingssituaties en niet voor de dagelijkse praktijk. Daarnaast is er ook de wens om meer mogelijk te maken dan nu het geval is op basis van het systeem van ontheffingen. Om die reden is in de Kamerbrief van 29 september 2016 aangekondigd dat het Kabinet regelgeving aan het voorbereiden is om de uitvoering van vluchten ten behoeve van het testen en experimenteren met drones verder te faciliteren.¹ De Wet luchtvaart biedt in artikel 1.2, tweede lid, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat bijvoorbeeld op bepaalde soorten luchtvaartuigen of bepaalde vormen van vluchtuitvoering, bepaalde delen van de Wet luchtvaart niet van toepassing zijn indien toepassing van deze wet in redelijkheid niet kan worden gevergd en de veiligheid van het luchtverkeer niet in gevaar wordt gebracht. Van deze mogelijkheid wordt in dit besluit gebruik gemaakt om het testen van RPA's op testlocaties eenvoudiger te maken zoals hierna nader wordt toegelicht.

3. Inhoud van het besluit

Uitzondering van de documenten

Wanneer het testen van RPA's plaatsvindt op een luchthaven die daartoe bestemd is dan zijn de verboden van hoofdstuk 2.1, eerste en tweede lid, hoofdstuk 3 en artikel 4.1 van de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur niet van toepassing. Dit betekent onder meer dat de bestuurder geen bewijs van bevoegdheid nodig heeft, er geen bewijs van inschrijving en bewijs van luchtwaardigheid vereist is voor de RPA en de organisatie die vluchten tegen vergoeding uitvoert niet over een ROC hoeft te beschikken.

In de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen zijn de eisen vastgelegd waaraan voldaan moet worden om de hierboven genoemde documenten te verkrijgen. In deze regeling is ook vastgelegd dat de organisatie over een handboek dient te beschikken en ervoor zorg dient te dragen dat de ILT over een actuele versie beschikt (artikel 10 van de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen). Deze eis wordt gesteld in het kader van de afgifte van de ROC, maar de eis geldt ook indien er geen ROC is vereist. Deze regeling wordt gelijktijdig met dit besluit aangepast om de eis van het handboek ook te laten vervallen op testlocaties voor de organisatie die de vlucht uitvoert.

Met de uitzondering van het verbod te vliegen zonder bewijs van bevoegdheid, bewijs van inschrijving en bewijs van luchtwaardigheid wordt het voor bedrijven die RPA's willen testen eenvoudiger gemaakt om deze testen of experimenten uit te voeren. Een RPA kan bijvoorbeeld getest worden en naar aanleiding van de test aangepast worden zonder dat een nieuwe keuring van de RPA vereist is om een bewijs van luchtwaardigheid te verkrijgen. Bij het testen van RPA's is de kans aanwezig dat deze bijvoorbeeld stuk gaat en een test opnieuw moet worden uitgevoerd met een andere RPA. In deze gevallen zou dan opnieuw een bewijs van inschrijving nodig zijn met de bijbehorende administratieve lasten die daaraan verbonden zijn. De test zal plaatsvinden op de luchthaven, dus het zal eenvoudig zijn om vast te stellen aan wie de RPA toebehoort. De eis van een bewijs van inschrijving wordt dan ook als onevenredig

¹ Kamerstukken II 2016/17, 30 806, nr. 36.

belastend ervaren. Met de uitzondering op het verbod wordt deze last weggenomen. Verder regelt het besluit een uitzondering op het verbod te vliegen zonder bewijs van bevoegdheid op een testlocatie. Op het afgesloten terrein van een testlocatie, zowel op de grond als in de lucht, is het niet vereist over een bewijs van bevoegdheid te beschikken. Op deze manier kunnen ontwikkelaars RPA's op een laagdrempelige manier testen zonder hoge kosten te maken voor een brevet. Daarnaast regelt dit besluit dat een ROC niet is vereist op een testlocatie. Een ROC is alleen vereist voor organisaties die vluchten tegen vergoeding uitvoeren. Bij het uitvoeren van testen dan wel experimenten met RPA's zal niet snel sprake zijn van het uitvoeren van vluchten tegen vergoeding. Vaak zullen organisaties vluchten ten behoeve van zichzelf testen. Het is echter niet ondenkbaar dat organisaties tegen vergoeding ook RPA's testen voor een ander. De eis van een ROC voor vluchten op een testlocatie is onevenredig belastend, omdat de testen of experimenten in een afgesloten gebied plaatsvinden.

De hierboven genoemde uitzonderingen hebben betrekking op het testen van of het experimenteren met RPA's. Bij het testen van RPA's wordt met name gekeken naar de luchtwaardigheid van de RPA. Daarnaast kunnen er ook nieuwe operaties getest worden en in dat geval wordt gesproken van experimenteren met RPA's.

In het onderhavige besluit is gekozen voor één set regels die voor alle testen en experimenten geldt. De diversiteit aan vluchten die in het kader van testen en experimenten kunnen worden uitgevoerd is immers groot. Vanwege de praktische uitvoerbaarheid is één pakket regels gewenst waarbinnen vrijuit getest en geëxperimenteerd kan worden. Dit draagt ook bij aan de toekomstbestendigheid van de regelgeving, omdat op deze manier nieuwe toepassingen getest kunnen worden zonder dat de regelgeving op het niveau van een algemene maatregel van bestuur elke keer opnieuw aangepast hoeft te worden.

Sluiting luchtruim

Het is van groot belang dat het experimenteren met en testen van RPA's veilig plaatsvindt. De veiligheid van andere gebruikers in het luchtruim en op de grond dient dan ook geborgd te zijn. Daarom zal het luchtruim boven de luchthaven gesloten dienen te zijn voor ander luchtverkeer op het moment dat er testen en experimenten plaatsvinden. Op deze manier is de veiligheid geborgd en kan het testen van drones plaatsvinden zonder benodigde documenten (bewijs van bevoegdheid, bewijs van luchtwaardigheid, bewijs van inschrijving en ROC).

Deze uitzondering om te vliegen zonder documenten geldt alleen wanneer het luchtruim tijdelijk dan wel permanent is gesloten voor ander luchtverkeer. Het is echter niet de bedoeling dat overal meteen permanente beperkingen in het luchtruim gaan gelden. Het Nederlandse luchtruim is zeer druk met zowel commercieel, militair als recreatief vliegverkeer. Voorzien wordt dan ook dat eerst een tijdelijke sluiting van het luchtruim geregeld wordt. Doorgaans gebeurt dit naar aanleiding van een verzoek aan de ILT, maar de ILT zou dit ook ambtshalve kunnen doen. Wanneer na een jaar de testlocatie goed blijkt te functioneren zal het proces gestart worden om over te gaan tot een permanente sluiting van het luchtruim. Dit gebeurt doorgaans naar aanleiding van een verzoek van een betrokkene. Vervolgens wordt een proces gestart waarbij rekening wordt gehouden met ervaringen van het vorige jaar, een plan van aanpak voor de toekomst en waarbij gemeente en/of provincie, ILT, het ministerie van Defensie, en Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) worden geconsulteerd.

Luchthavenregeling

Een terrein dat geheel of gedeeltelijk bestemd is voor het opstijgen en het landen van

luchtvaartuigen is een luchthaven (artikel 1.1 van de Wet luchtvaart). Wanneer een terrein gebruikt wordt voor het testen van en experimenteren met RPA's dan is dit een luchthaven. Op grond van de Wet luchtvaart is het verboden een luchthaven in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist indien buiten het luchthavengebied het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven (artikel 8.1a, derde lid, van de Wet luchtvaart). Een exploitant zal bij de aanvraag onderzoeken ter onderbouwing dienen aan te leveren waaruit blijkt of een luchthavenbesluit al dan niet is vereist. De Wet luchtvaart biedt echter de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat voor daarbij te omschrijven luchthavens in elk geval kan worden volstaan met de vaststelling van een luchthavenregeling (artikel 8.1a, derde lid, Wet luchtvaart).

Uit recent onderzoek van het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) is gebleken dat wanneer een luchthaven uitsluitend gebruikt wordt voor vluchten met RPA's, het externe veiligheidsrisico en de geluidsbelasting niet zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling rond de luchthaven.² Er kan dus met een luchthavenregeling worden volstaan. Dit kan anders zijn wanneer een luchthaven gecombineerd wordt met andere luchtvaartuigen waardoor mogelijk vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist. In dit besluit wordt dan ook geregeld dat in het geval een testlocatie uitsluitend wordt gebruikt voor het testen en experimenteren met RPA's, kan worden volstaan met een luchthavenregeling. Dit levert voor de aanvrager van een luchthavenregeling (meestal de exploitant) een besparing van de administratieve lasten op.

Veiligheidscertificaat

Naast de veiligheid van ander luchtverkeer in het luchtruim is het ook van belang dat de veiligheid op de testlocatie zelf gewaarborgd is. De testlocatie moet dan ook voldoen aan de veiligheidsregelgeving van luchthavens. Voor de drone-ontwikkelaars en fabrikanten wordt het eenvoudiger en laagdrempeliger om te testen. Daar staat tegenover dat de exploitant van de testlocatie een belangrijke taak heeft om de veilige operatie op de luchthaven te garanderen. Om dit te waarborgen en een toetsing van de veiligheid mogelijk te maken voor een testlocatie zal kunnen starten, zal een luchthaven die gebruikt wordt voor experimenteren met en testen van RPA's, dienen te beschikken over een veiligheidscertificaat. Het is de exploitant van een burgerluchthaven waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist, verboden die luchthaven in bedrijf te hebben indien hij niet beschikt over een geldig veiligheidscertificaat. Bij algemene maatregel van bestuur kan dit verbod van toepassing worden verklaard op burgerluchthavens waarvoor vaststelling van een luchthavenregeling mogelijk is (artikel 8.1a, vierde lid, van de Wet luchtvaart). Met dit besluit wordt deze eis van toepassing verklaard op burgerluchthavens die worden gebruikt voor het testen van en experimenteren met RPA's.

Ten behoeve van het verkrijgen van een veiligheidscertificaat stelt de exploitant een luchthavenbedrijfshandboek op. Dit handboek bevat een beschrijving van de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het veilig gebruik van het luchtvaartgebied alsmede een beschrijving van het veiligheidsmanagementsysteem (hierna: VMS) van de luchthaven (artikel 8a.3, derde lid, Wet luchtvaart). In de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen worden de regels gegeven omtrent het veiligheidscertificaat en welke

² Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum, "Milieu-effecten van testfaciliteiten van drones", (NLR-CR-2017-180), juli 2017.

elementen dienen te zijn opgenomen in het VMS. Het VMS bevat bijvoorbeeld veiligheidsbeleid, de organisatiestructuur, een risico-inventarisatie en de registratie van ongevallen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen categorieën luchthavens en vormen van luchtvaart die gebruik maken van een luchthaven. Deze regeling wordt gelijktijdig met dit besluit aangepast om regels te stellen aan het veiligheidscertificaat die passen bij het gebruik van de luchthaven als testlocatie voor RPA's.

4. Positie militaire luchthavens

Militaire luchthavens kunnen ook worden gebruikt voor het testen van drones. De Minister van Defensie is voor deze militaire luchthavens het bevoegde gezag. Voor deze militaire luchthavens is een veiligheidscertificaat niet verplicht om een luchthaven in bedrijf te hebben. Voor deze militaire luchthavens zal het Ministerie van Defensie zelf vergelijkbare veiligheidseisen stellen om het veilig testen van drones mogelijk te maken.

5. Verhouding tot hoger recht

Europese ontwikkelingen

De bevoegdheid om regels vast te stellen voor drones onder de 150 kilogram ligt op dit moment nog bij de individuele lidstaten.³ In december 2015 is een voorstel voor een nieuwe EU-verordening gepresenteerd.⁴ Met het voorstel worden alle drones, onafhankelijk van het gewicht, op Europees niveau gereguleerd. Parallel aan de totstandkoming van de EASA-basisverordening wordt op Europees niveau risicogebaseerde uitvoeringsregelgeving ontwikkeld voor drones. Op 4 mei 2017 heeft EASA een Notice of Proposed Amendment (NPA) uitgebracht waarin een voorstel voor een concept van de uitvoeringsregelgeving wordt gepubliceerd.⁵ Volgens dit voorstel krijgen lidstaten zelf de mogelijkheid om zones te creëren waar het vliegen met drones verboden is, of speciale zones waar bepaalde verplichtingen juist kunnen worden weggenomen. Deze tweede zone is expliciet bedoeld om testvluchten te kunnen faciliteren.

Omdat de EU-regelgeving met betrekking tot drones naar verwachting op zijn vroegst in 2020 van kracht zal zijn, wordt de nationale regelgeving met betrekking tot het testen van en experimenteren met drones intussen stapsgewijs ontwikkeld. De wijzigingen die met dit besluit tot stand worden gebracht maken het testen van drones mogelijk op een wijze die na inwerkingtreding van de nieuwe Europese regels, voor zover nu bekend, ook mogelijk zijn.

6. Notificatie

³ Zie artikel 4, lid 4, jo. Bijlage II van Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (PbEU, L 79).

⁴ Als onderdeel van het voorstel voor de aangepaste basisverordening voor de gemeenschappelijke regels voor de luchtvaartveiligheid en de oprichting van de European Aviation Safety Agency (EASA-verordening).

⁵ Introduction of a regulatory framework for the operation of drones – Unmanned aircraft system operations in the open and specific category, NPA 2017-05.
<https://www.easa.europa.eu/document-library/notices-of-proposed-amendment/npa-2017-05>.

Het ontwerpbesluit is op *[PM datum notificatie]* voorgelegd aan de Europese Commissie, ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241).

De notificatie heeft betrekking op artikel III. Het bewijs van luchtwaardigheid kan technische voorschriften bevatten. De gevallen waarin een bewijs van luchtwaardigheid is vereist, worden met dit besluit beperkt en het besluit heeft daarmee mogelijk een positief effect op het vrije verkeer van goederen. Ook deze wijziging van een bestaand technisch voorschrift moet genotificeerd worden. Er wordt met de in dit besluit geregelde uitzondering op het verbod een vlucht uit te voeren zonder bewijs van luchtwaardigheid, geen onderscheid gemaakt tussen nationale en buitenlandse personen of bedrijven die in Nederland drones testen op een testlocatie.

[PM evt. opmerkingen Europese Commissie]

7. Uitvoering en handhaving

Met dit besluit is geregeld dat het verbod te vliegen zonder bewijs van inschrijving, bewijs van bevoegdheid, bewijs van luchtwaardigheid en het verbod vluchten uit te voeren tegen vergoeding zonder AOC, niet van toepassing is op testlocaties. Deze verboden hoeven dan ook niet gehandhaafd te worden.

Naar alle waarschijnlijkheid zal het bij testlocaties voornamelijk gaan om luchthavens van regionale betekenis met een luchthavenregeling. Voor luchthavens van regionale betekenis stellen Provinciale Staten een luchthavenregeling vast bij besluit (artikel 8.64, eerste lid, Wet luchtvaart). Voor luchthavens van nationale betekenis wordt een luchthavenbesluit bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld (artikel 8.70, eerste lid, Wet luchtvaart). Het veiligheidscertificaat wordt door de ILT verleend namens de minister van Infrastructuur en Milieu (artikel 8a.2, eerste lid, Wet luchtvaart). De ILT toetst in dit kader of het luchthavenbedrijfshandboek en de veiligheidsmanagementsysteem voldoet aan de eisen uit de Wet luchtvaart en de Regeling veilig gebruik luchthavens.

Het verbod om een luchthaven in bedrijf te hebben zonder dat er een luchthavenregeling geldt, het verbod om een luchthaven in bedrijf te hebben zonder een geldig veiligheidscertificaat, en het deelnemen aan het luchtverkeer terwijl het luchtruim gesloten dan wel beperkt is, zijn strafbare feiten krachtens artikel 11.9 van de Wet luchtvaart. Op basis van de Wet luchtvaart en het Wetboek van Strafvordering zijn de ILT en de opsporingsambtenaren van de politie en de Koninklijke Marechaussee belast met het toezicht op en de strafrechtelijke handhaving van deze regels. Er is een taakverdeling vastgelegd tussen de politie en ILT, waarbij de politie de strafrechtelijke handhaving op zich neemt. Verder is de ILT op grond van de Wet luchtvaart bevoegd tot de bestuursrechtelijke handhaving van de overtreding van bovenstaande regels.

[PM opmerkingen toets ILT op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (HUF-toets)]

8. Financiële gevolgen

Regeldrukeffecten

Dit besluit leidt tot een vermindering van de regeldruk voor partijen die RPA's willen testen of willen experimenteren met RPA's want het bewijs van bevoegdheid, het bewijs van luchtwaardigheid, het bewijs van inschrijving en het ROC is niet langer vereist. Bij

de invoering van deze documenten in juli 2015 zijn de administratieve lasten voor het verkrijgen van deze documenten in kaart gebracht. Daarnaast is vastgesteld dat de administratieve lasten voor het verkrijgen van een ontheffing vergelijkbaar zijn met de kosten van een aanvraag. Het onderhavige besluit leidt ertoe dat er geen aanvragen of ontheffingen voor deze documenten meer ingediend hoeven te worden. Voor wat betreft de nalevingskosten voor een ROC en een speciaal-BvL levert dit een besparing op van € 2.975,- per bedrijf. De administratieve lasten voor de bestuurder voor een aanvraag van een bewijs van bevoegdheid worden verminderd met € 25,-.⁶

Daarnaast leidt dit besluit tot een vermindering van de regeldruk voor de exploitant voor wat betreft aanvraag van de luchthavenregeling. Door de wijziging van het Besluit burgerluchthavens hoeft er niet bij elke aanvraag onderbouwd te worden dat geen luchthavenbesluit is vereist. Dit levert voor de aanvraag een lastenverlichting van 2 uur à € 45,-, in totaal € 90,-. De kosten die gemoeid gaan met verkrijgen van onderzoeksgegevens zijn vooraf moeilijk in te schatten omdat dit sterk per geval verschilt. De lasten zullen echter omlaag gaan omdat geen onderzoek meer nodig is.

De lasten voor de exploitant stijgen wel voor wat betreft de invoering van de eis van het veiligheidscertificaat. De inschatting is dat de lasten voor de exploitant met 2 uur à € 45,-, in totaal dus € 90,- stijgen.

Per saldo nemen daarmee de regeldrukeffecten met dit besluit voor partijen die testen of experimenten willen uitvoeren af en voor de exploitant van de testlocatie blijven deze ongeveer gelijk.

Bestuurlijke lasten

De bestuurlijke lasten voor provincies zullen licht afnemen omdat na de wijziging altijd kan worden volstaan met een luchthavenregeling en er niet onderzocht hoeft te worden of een luchthavenbesluit vereist is.

9. Advies en consultatie

Dit besluit is aangeboden voor internetconsultatie op ...

[PM opmerkingen internetconsultatie]

10. Parlementaire betrokkenheid

De ontwerpwijziging van het Besluit burgerluchthavens waarbij wordt bepaald dat voor een luchthaven die uitsluitend wordt gebruikt voor het experimenteren met en testen van RPA's kan worden volstaan met een luchthavenregeling dient op basis van artikel 8.1a, derde lid, Wet luchtvaart, gedurende vier weken te worden voorgehangen bij het parlement. Het ontwerpbesluit is ter voorhang aangeboden aan het parlement op

[PM opmerkingen voorhang]

11. Inwerkingtreding

⁶ Voor een berekening van deze bedragen wordt verwezen naar het Besluit van 23 april 2015 tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008, het Besluit vluchtuitvoering en het Besluit burgerluchthavens (*Stb.* 2015, 163).

Voor inwerkingtreding van dit besluit is aangesloten bij één van de vaste verandermomenten van wetgeving voor algemene maatregelen van bestuur.

Artikelsgewijs

Artikel I

In artikel I wordt aan artikel 11, eerste lid, van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart een onderdeel toegevoegd waardoor voor het bedienen van een RPA op een testlocatie het verbod om een luchtvaartuig te bedienen zonder bewijs van bevoegdheid niet van toepassing is. Er kunnen alleen zonder bewijs van bevoegdheid testvluchten of experimenten uitgevoerd worden wanneer deze plaatsvinden op een luchthaven die daartoe bestemd is (de testlocatie). Daarnaast dient het luchtruim boven de testlocatie gesloten te zijn voor ander luchtverkeer.

Met de wijziging van artikel 11, tweede lid, van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart wordt die bepaling ook deels van toepassing op testvluchten met RPA's, net als voor de meeste andere luchtvaartuigen waarvoor deze vrijstelling geldt. Dit betekent dat de bestuurder van de RPA de leeftijd van 16 jaar dient te hebben bereikt. Daarnaast kan de bestuurder aantonen te beschikken over voldoende bekwaamheid om op een veilige manier deel te nemen aan het luchtverkeer.

De bepaling dat de bestuurder kan aantonen dat een verzekering is gesloten tegen burgerrechtelijke aansprakelijkheid jegens derden als gevolg van het gebruik van het luchtvaartuig is niet van toepassing verklaard op het testen van RPA's. Deze verzekeringsplicht is reeds afdoende elders geregeld. Voor exploitanten van luchtvaartuigen, zal een verplichte verzekering gelden op grond van toepasselijkheid van Verordening (EG) nr. 785/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de verzekeringseisen voor luchtvervoerders en exploitanten van luchtvaartuigen. Deze Verordening bevat minimumverzekeringseisen voor luchtvervoerders en exploitanten van luchtvaartuigen. Voor zover deze Verordening niet van toepassing is, geldt er reeds een verzekeringsplicht op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen voor de organisatie die de vluchten uitvoert (de operator). Operators die vluchten met een RPA uitvoeren anders dan tegen vergoeding, maar welke vluchten desondanks niet recreatief van aard zijn, moeten op grond van dit artikel namelijk aan dezelfde verzekeringseisen voldoen als operators die vluchten tegen vergoeding uitvoeren. Bij het testen en experimenteren van drones is er sprake van niet recreatief gebruik van RPA's. Daarmee is de verzekeringsplicht reeds afdoende geregeld en is het niet noodzakelijk daarnaast nog een aparte verzekeringsplicht voor de bestuurder in het leven te roepen.

Artikel II

In artikel II, onderdeel A, wordt geregeld dat vaststelling van een luchthavenregeling volstaat bij een luchthaven die uitsluitend wordt gebruikt voor experimenten met en het testen van RPA's.

In artikel II, onderdeel B, wordt het verbod om een luchthaven in bedrijf te hebben zonder geldig veiligheidscertificaat van overeenkomstige toepassing verklaard op luchthavens met een luchthavenregeling waar testen en experimenten plaatsvinden. Artikel 8.1a, vierde lid, laatste volzin, Wet luchtvaart biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur het verbod om een luchthaven waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist in bedrijf te hebben zonder geldig

veiligheidscertificaat, van toepassing te verklaren op burgerluchthavens waarvoor vaststelling van een luchthavenregeling mogelijk is. Dit wordt nu met het nieuwe artikel 21a, van het Besluit burgerluchthavens geregeld. De eisen waaraan moet worden voldaan om het veiligheidscertificaat te verkrijgen zijn geregeld in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. Deze regeling wordt uitgebreid met regels die specifiek gelden voor het gebruik van de luchthaven als testlocatie voor RPA's.

Artikel III

Met artikel III wordt geregeld dat het verbod een luchtvaartuig te gebruiken zonder bewijs van inschrijving en bewijs van luchtwaardigheid niet van toepassing is voor RPA's waarvan de totale massa niet meer dan 150 kg bedraagt en die worden gebruikt voor testen dan wel experimenten. Net als in artikel I geldt dit alleen voor de vluchtuitvoering waarbij de test of het experiment plaatsvindt op een luchthaven die daartoe is bestemd en waarbij het luchtruim gesloten is voor ander burgerluchtverkeer.

Artikel IV

In artikel IV wordt bepaald dat het verbod om vluchten tegen vergoeding uit te voeren zonder AOC (Air Operator Certificate) niet geldt voor vluchten met een RPA ten behoeve van het uitvoeren van testen of experimenten. In de beperkte gevallen dat een ROC nodig zou zijn op een testlocatie, wordt met deze bepaling een uitzondering van deze plicht geregeld. Net als in artikel I geldt dit alleen voor de vluchtuitvoering waarbij de test of het experiment plaatsvindt op een luchthaven die daartoe is bestemd en waarbij het luchtruim gesloten is voor ander burgerluchtverkeer.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Sharon A.M. Dijkema