

## **Reacties op de internetconsultatie**

### ***Aanpassing Regeling modelvliegen en Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen***

#### **Openbare internetconsultatie van 1 mei tot en met 29 mei 2017**

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu bereidt een aanpassing van de Regeling modelvliegen en de Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen voor. Deze stapsgewijze aanpassing trekt de regelgeving voor recreatieve en beroepsmatige dronevliegers meer gelijk en brengt deze enigszins in lijn met de toekomstige EU-regelgeving. Daarnaast wordt een ongewenste aanscherping van de regelgeving met betrekking tot modelvliegvelden en het vliegen met drones boven deze modelvliegvelden gecorrigeerd.

#### **Doel van de consultatie**

De consultatie vond plaats om gebruikers van drones te informeren over de in voorbereiding zijnde regelgeving en hen de gelegenheid te bieden op deze regelgeving te reageren.

In het kader van de internetconsultatie over het beleidsvoornemen Veiligheidsregelgeving drones is de aanscherping van de luchtverkeersregels voor recreanten reeds voor commentaar voorgelegd. De huidige aanpassing van de Regeling Modelvliegen is echter niet identiek aan het in april 2015 ter consultatie aangeboden beleidsvoornemen voor drones regelgeving.

De overige wijzigingen (wijziging Regeling burgerluchthavens en Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen) zijn nog niet eerder voorgelegd in het kader van internetconsultatie.

Een reactie wordt met name gevraagd op die onderdelen die niet eerder in het kader van internetconsultatie zijn voorgelegd, te weten:

- De regelgeving met betrekking tot modelvliegvelden (vrijstelling luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling en uitzondering op de geldende eisen voor luchthavens);
- De afschaffing van de meldplicht voor beroepsmatig gebruik.

De volgende doelgroepen worden door de regeling geraakt:

- recreatieve gebruikers van drones, omdat de voor hen geldende luchtverkeersregels strenger worden;
- modelvliegers boven modelvliegterreinen, omdat voor ongeveer 50% van de modelvliegvelden de regels versoepeld worden en gelijkgesteld worden aan de regels die voor de andere velden gelden;
- beroepsmatige gebruikers van drones, in verband met de afschaffing van de meldplicht.

#### **Resultaten van de internetconsultatie**

Er zijn in totaal 378 reacties binnengekomen waarvan acht lege reacties, zodat het werkelijke aantal 370 bedraagt. Hiervan zijn er 278 openbaar. De reacties zijn voor het overgrote deel

ingediend door individuele personen. Circa zes procent van de reacties werd ingediend door verenigingen in de modelvliegsport, circa anderhalf procent door overige participanten (drie belangenverenigingen voor de luchtvaart, waaronder de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers, een belangenorganisatie voor waterbedrijven, alsmede een reddingsorganisatie en een bedrijf (Delft Dynamics)).

Hieronder volgt een verslag op hoofdlijnen.

### Algemeen

Hoewel de internetconsultatie met name was gericht op het verkrijgen van reacties op die onderdelen die niet eerder in het kader van internetconsultatie zijn voorgelegd, (onder meer de vrijstelling van het luchthavenbesluit voor modelvliegvelden en de afschaffing van de meldplicht voor beroepsmatig gebruik) zijn er hierover nauwelijks reacties binnengekomen. De onderwerpen die door de participanten voornamelijk naar voren werden gebracht zijn:

- De beperking van de maximale afstand en vlieghoogte van zowel drones als modelvliegtuigen buiten vastgestelde vliegterreinen;
- Regelgeving met betrekking tot FPV drone racen;
- Het regelen van veiligheid al dan niet door regelgeving.

Op enkele reacties na is de mening van het overgrote deel (99%) van de participanten dat de voorgestelde wetgeving op sommige punten te ver gaat, en de noodzaak hiervoor niet altijd duidelijk is. Een groot deel van de reacties is afkomstig van verontruste modelvliegers en modelvliegclubs, die van mening zijn dat de hobby van (bepaalde categorieën) modelvliegers onnodig zou worden beperkt. Ook professionele (ROC-light) dronevliegers geven aan in sommige gevallen een naar hun mening onnodige beperking opgelegd te krijgen. Hiernaast wordt een pleidooi gehouden voor een vliegsport in opkomst, namelijk FPV droneracen.

De meest voorkomende argumenten die hierbij worden aangevoerd zijn onder meer dat het belangrijkste doel van de regelgeving, namelijk het waarborgen van de veiligheid, met de nieuwe regelgeving niet wordt bereikt daar deze kwaadwillenden niet tegenhoudt.

Door uiteenlopende groepen participanten wordt hierbij tevens gewezen op alternatieve mogelijkheden om de veiligheid te vergroten zoals brevettering, certificering en voorlichting aan (drone) gebruikers. Ook wordt door verschillende participanten naar voren gebracht dat regelgeving rond met name het vastleggen van maximale hoogte en afstand moeilijk te handhaven is, dat er afwijkende regelgeving in het buitenland van toepassing is en dat tevens nieuwe EU regelgeving op handen is.

Tot de voorstanders van de regeling behoort onder meer de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers (VNV). Deze geeft aan de aanscherping van de regels voor recreatief drone gebruik te steunen daar naar zijn mening op deze wijze de disbalans tussen beroepsmatig (mini-drone regeling) en recreatief dronegebruik voor wat betreft operationele limieten in hoogte en afstand (buiten de aangewezen en bekende terreinen) terecht wordt opgeheven. De VNV wijst er

hierbij op dat het risico op incidenten met de bemande luchtvaart zo wellicht kleiner wordt, aangezien het gros van de incidenten door de (onbewuste) recreatieve vlieger veroorzaakt worden.

Hieronder volgt een beknopte nadere uitwerking van de ingediende reacties.

#### Afstand en hoogte

Circa 30% van de participanten reageert op punten gerelateerd aan de regelgeving rond de maximale vlieghoogte en afstand. Dronevliegers en modelvliegers reageren op deze regelgeving vanuit hun eigen specifieke belangen.

- Dronevliegers plaatsen kanttekeningen bij het terugbrengen van de maximumhoogte voor drones van 120 meter naar 50 meter en de afstandsbeperving tot maximaal 100 meter horizontaal vanaf de bestuurder.

Ook wordt gesteld dat de afstandsgrens van 100m van de operator willekeurig en onnodig restrictief is. Voorgesteld wordt bijvoorbeeld uit te gaan van een hoogte die interacties voorkomt tussen modelvliegtuigen en bemande vliegtuigen.

- Modelvliegers, en dan met name diegenen die buiten modelvliegterreinen opereren, zijn van mening dat de beperkingen voor het vliegen buiten deze terreinen te streng zijn. Vooral zweefvliegen en watervliegen wordt volgens een aantal participanten door het voorgestelde plafond belemmerd. Zij pleiten dan ook voor een hoger plafond en een ruimere actieradius.

De VNV daarentegen steunt de regel om een afstand te vermelden waarbuiten de drone moet blijven van bv. gebouwen, mensenmenigte en ongecontroleerde luchthavens, en wijst er eveneens op dat het van belang is dat drones niet in de buurt komen bij plaatsen waar een traumahelikopter aanwezig is voor hulpverlening. De VNV pleit er dan ook voor een toevoeging hiervoor op te nemen in de Regeling op afstand bestuurbare luchtvaartuigen.

#### Modelvliegen buiten vliegterreinen

Het overgrote deel (circa 85%) van de participanten geeft aan zich met een vorm van modelvliegen bezig te houden. Het voorstel om voor alle modelvliegterreinen de maximale vlieghoogte en afstand te verruimen wordt over het algemeen goed ontvangen.

Hiernaast wordt door velen naar voren gebracht dat onder de kop "Doelgroepen die door de regeling worden geraakt" een onvolledige opsomming wordt gegeven, daar ook modelvliegers worden geraakt, en met name de modelvliegers die niet bij een club zijn aangesloten. Een belangenorganisatie voor de luchtvaart benadrukt hierbij dat de "klassieke modelvlieger" die om wat voor reden dan ook niet kan vliegen op een geregistreerd modelvliegveld, op deze wijze zwaar getroffen wordt. Uitgelegd wordt dat een grote groep modelvliegers (hellingzwevers en watervliegers) niet op modelvliegterreinen terecht kan omdat daar de voorwaarden (water, thermiek) voor deze hobby ontbreken.

#### FPV Droneracen

Ruim 30% van de reacties heeft betrekking op FPV droneracen.

Een belangenorganisatie voor de luchtvaart verzoekt om aanpassing van de huidige regeling met betrekking tot het FPV vliegen op modelvliegterreinen. Deze organisatie stelt dat de beperkingen

voor deze sport die de huidige wetgeving veroorzaakt het nieuwe "drone racen" nog steeds niet mogelijk maakt. Tevens wordt er door deze participant op gewezen dat dit een nieuwe tak van sport is die veel jonge modelvliegers aantrekt en binnen Europa enorm in opkomst is, en dat er een risico bestaat dat, indien er geen passende wetgeving komt, FPV droneracen in de illegaliteit terechtkomt en de samenleving uiteindelijk slechter af zal zijn.

Een grote groep participanten reageert op een soortgelijke wijze. Er wordt verwezen naar het recent genomen besluit van ILenT om FPV-vliegen niet meer te gedogen. Tevens wordt gevraagd niet alleen ontheffingen te verlenen, maar ook plaatsen in de buitenlucht aan te wijzen waar getraind kan worden zonder telkens een ontheffing te hoeven aanvragen, en wordt verzocht om het FPV vliegen met multicopters ('drones') op modelvliegvelden onder voorwaarden toe te staan.

#### ROC-light en professionele dronevliegers

Circa 15% van de participanten geeft aan te opereren met een zogenaamde ROC-light vergunning. Ook hier zijn de reacties vrijwel unaniem dat de regelgeving te beperkend werkt voor de dronegebruiker.

Verschillende participanten brengen naar voren dat het een onlogische beslissing is om recreatieve vliegers gelijk te trekken met ROC-light vliegers door de regels voor recreanten aan te scherpen, en dat het beter zou zijn om de professionals met een ROC-light juist de luchtverkeersregels te geven die de recreanten al hadden, te weten 120m hoog en vlos

Ook wordt door sommige participanten gesteld dat de regels andersom zouden moeten werken, en dat na het behalen van een certificaat een ROC-light vlieger meer zou moeten mogen dan een hobbyvlieger. Gewezen wordt hierbij op het feit dat gezien het opleidings-, kennis- en vaardigheidsniveau het logischer zou zijn dat getrainde beroeps piloten een ruimere regeling zouden mogen krijgen dan de recreatieve.

Sommige participanten stellen voor de huidige ruimere limieten toe te passen voor de ROC-L beroeps piloten en de strengere limieten voor de recreatieve vliegers. Er komen dan 3 niveaus waarbij het gat tussen de (individueel) getrainde beroeps piloten onder ROC-L en de ROC iets minder groot wordt.

De weborganisatie Dronewatch pleit ervoor om de maximale vlieghoogte op 120 meter te houden, de oude VLOS-restrictie aan te houden, en deze 120 meter hoogtebeperking en VLOS-criteria ook in te voeren voor het ROC-light, zodat de ongelijkheid tussen amateurs en professionals op die manier wordt opgeheven.

Hiernaast wordt er door andere participanten voor gepleit om voor professionals de mogelijkheid te laten bestaan om operaties uit te voeren nabij ongecontroleerde luchthavens. Tot slot wordt naar voren gebracht dat recreanten en professionals nu dezelfde regels hebben, maar dat de ROC-light vliegers kosten moeten maken en een bedrijf rendabel moeten maken.

#### Veiligheid en regelgeving

Circa 25% van de participanten roert het thema veiligheid aan. De heersende mening is dat strengere regelgeving niet zonder meer zal leiden tot meer veiligheid. Gesteld wordt bijvoorbeeld dat geen duidelijk bewijs is geleverd dat restricties zouden bijdragen aan een veiliger uitvoering

van de vlucht, en dat er bovendien nu ook al regels zijn die de veiligheid voldoende zouden moeten waarborgen.

Ook wordt de verwachting uitgesproken dat mensen die zich nu niet aan de regels houden dit straks ook niet zullen gaan doen. Er wordt hierbij naar voren gebracht dat incidenten vaak worden veroorzaakt door enthousiaste gebruikers die zich niet bewust zijn van veiligheidsrisico's, het ontbreken van gezond verstand rond veilig vliegen alsmede het gebrek aan handhaving. Gesteld wordt dat door de strengere regelgeving de verkeerde groep wordt beperkt, juist de groep die zich aan de regels houdt. Ook vinden veel modelvliegers dat zij onterecht moeten lijden onder enkele "drones"-vliegers die zich niet aan regels kunnen houden.

De oplossingen die door verschillende participanten worden aangedragen om de veiligheid te verbeteren zijn onder meer: betere handhaving (13%), betere voorlichting voor dronegebruikers (8%) en brevettering (5%).

#### Techniek

Circa 4% van de participanten is van mening dat de regelgeving meer zou kunnen inspelen op de technische ontwikkelingen van drones op dit moment. Gewezen wordt bijvoorbeeld op het feit dat in de regelgeving onderscheid gemaakt zou kunnen worden op basis van de mate van automatisering in het toestel. Als nieuwe technieken die de veiligheid verbeteren worden onder andere genoemd "automatisch Return To Home" bij signaalverlies, "ObstacleAvoidance" en "Auto landing" bij lage batterij.

#### Buitenland

Circa 7% van de participanten wijst op bestaande regelgeving in het buitenland. Met name wordt door de meesten hiervan (circa 5%) gewezen op de komende EU regelgeving, waarbij tevens wordt gevraagd wat de zin is van het invoeren van regels die niet in lijn zijn met de komende Europese regelgeving.

Opgemerkt wordt hierbij dat in de meeste landen drones tot 300 meter hoog mogen vliegen, en dat de voorgenomen aanscherping van regels voor drones niet aansluit bij de Europese regels voor drones en de regelgeving van buurland Duitsland.

Een participant stelt voor het Franse voorbeeld te volgen waar bij vliegvelden en andere kwetsbare locaties de toegestane vlieghoogte in verschillende categorieën/maximum vlieghoogte zijn ingedeeld. Een ander wijst op de bestaande en volgens hem adequate regels in o.a. Duitsland/Frankrijk/België omtrent het vliegen van drones boven 25 kg. Een derde verwijst naar de VS waar verscherpte regels, waaronder verplichte registratie voor iedereen, nog steeds niet afdoende blijken om veiligheid te waarborgen.

#### Meldingsplicht en Luchthavenbesluit

Een belangenorganisatie voor de luchtvaart geeft aan geen probleem te hebben met het afschaffen van een luchthavenregeling voor modelluchtvaartuigen, en doet de suggestie ook een melding aan de provincies hierover op te nemen.

Voorts wordt opgemerkt dat de voorgestelde wijziging geen oplossing geeft voor het probleem dat er voor drones geen kaders zijn om te bepalen of een luchthavenregeling nodig is.

Hiernaast wijst deze organisatie erop dat er op dit moment geen bekendmakingsplicht voor tug-ontheffingen bestaat, en vraagt zich af hoe een modelvlieger kan weten dat een tug-ontheffing is verleend voor een locatie. Hieraan wordt in de toelichting geen aandacht besteed.

Tot slot merkt deze participant op dat in de algemene toelichting als verwacht effect wordt aangegeven dat m.b.t. recreatieve gebruikers minder melding gaat komen van vluchten met drones in de buurt van bemande luchtvaartuigen. Deze participant vraagt zich af of dit voortvloeit uit het vervallen van de NOTAM, en of dit wenselijk is gelet op de veiligheid voor bemande voertuigen.

VNV geeft aan van mening te zijn dat de NOTAM-plicht voor de huidige droneoperaties van weinig nut waren. Opgemerkt wordt dat de Regeling voor op afstand bestuurd vliegtuigen is bedoeld voor drones tot 150 kg. De vereniging vraagt zich af of het de bedoeling is om de NOTAM-plicht te laten vervallen voor alle drones, dus ook tot 150 kg, en merkt op te betwijfelen of dit laatste het geval zou moeten zijn aangezien er nog weinig ervaring is met drones boven de 25kg.

Een branche-organisatie voor de luchtvaart wijst erop dat, indien de modelvliegclub zich op locaties nabij een militair vliegveld of oefenterrein bevindt, de gemeente waarin de activiteiten plaats vinden geen zeggenschap heeft, en de aanvraag naar de bevoegde (militaire) organisatie gestuurd moeten worden.

Een modelvliegclub geeft ten slotte aan volledig akkoord te gaan met de vrijstelling van de verplichting te beschikken over een luchthavenbesluit of luchthavenregeling en te voldoen aan inrichting- en gebruikseisen voor luchthavens.

#### Overig

Een branche-organisatie voor waterbedrijven wijst erop dat drones een risico vormen voor de waterkwaliteit van waterlichamen en voor de bescherming van de drinkwatervoorziening. De accupakketten van drones kunnen de waterkwaliteit van deze waterlichamen ernstig aantasten.

VNV merkt op dat het verzekeringsaspect niet is meegenomen en dus niet is verplicht in de Regeling Modelvliegen, terwijl in de mini-droneregeling dit wel expliciet is vermeld.

Een reddingsorganisatie wijst erop dat binnen de ROC-light regeling in de Regeling op afstand bestuurd vliegtuigen (Roabl) het niet mogelijk is om met een (al dan niet bekabelde) drone te starten vanaf een voer- of vaartuig, aangezien er een horizontale afstand van 50 meter aangehouden moet worden tot voer- en vaartuigen. Dit belemmert de mogelijkheden om als hulpverleningsdienst te opereren binnen de ROC-light. Gevraagd wordt om de tekst aan te passen van de Roabl om dit (minimaal voor hulpverleningsdiensten) toch mogelijk te maken, of het mogelijk te maken te starten vanaf een voer- of vaartuig als deze onderdeel uitmaakt van de opdracht.

Een participant stelt voor een uitzondering te maken op bijv. gewicht zoals ook in andere landen gedaan wordt (max 250gr bijv.). Hiermee wordt het speelgoed gescheiden van de professionelere drones waarmee wel blijvende schade aangericht kan worden aan mensen bij foutief gebruik.