

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie, met inhoudelijke reactie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

“Regeling modelluchtvaartclubs of –verenigingen”

(Openbare internetconsultatie van 3 februari 2023 tot en met 5 maart 2023)

DEEL 1 - INTRODUCTIE

In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bereidt de Regeling modelluchtvaartclubs of –verenigingen voor. De aanleiding is de invoering van Europese regels voor het gebruik van onbemande luchtvaartuigen. Deze regels bieden de mogelijkheid om een vergunning af te geven voor het gebruik van onbemande luchtvaartuigen bij modelluchtvaartclubs of –verenigingen. De nieuwe regeling introduceert het benodigde vergunningensysteem en stelt eisen waaraan moet worden voldaan voor het verkrijgen van een vergunning.

Doel van de regeling

Door de inwerkingtreding van de Europese regels voor het gebruik van onbemande luchtvaartuigen vervielen per 1 september 2023 de nationale regels voor het modelvliegen, wanneer er geen nieuwe overheidsinterventie van toepassing zou zijn. De modelvliegers zouden zich dan per 1 september 2023 aan Europese regels voor de onbemande luchtvaart moeten houden. In vergelijking met de huidige nationale regels (Regeling modelvliegen) gelden voor de modelvliegers meer beperkingen bij het uitvoeren van vluchten, behalve als er per type vlucht een exploitatievergunning wordt aangevraagd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit heeft niet de voorkeur van IenW en is ook niet wenselijk vanuit de modelvliegsport.

Het doel van de nieuwe regeling is om de mogelijkheden zoals die er zijn vanuit de Regeling modelvliegen te behouden. Natuurlijk onder voorwaarde dat dit veilig kan. In overleg met de koepelorganisaties voor de modelluchtvaart wordt door IenW een vergunningensysteem ingevoerd, zoals omschreven in artikel 16 van de Europese verordening (EU) 2019/947.

Voor wie is dit belangrijk?

- Modelvliegers;
- Modelluchtvaartverenigingen en -clubs;
- ILT.

Wat verandert deze regeling?

Voor modelvliegers die bij een club of vereniging vliegen zal de club een vergunning moeten aanvragen. Een vergunning geeft de ruimte om activiteiten zoveel mogelijk op dezelfde manier voort te zetten, als dit veilig kan. De vergunning geeft daarmee zekerheid aan een club.

Voor modelvliegers die niet bij een club vliegen geldt dat zij zich aan de Europese regels voor de onbemande luchtvaart moeten houden.

Voor burgers, bedrijven en het milieu heeft deze regeling geen verwachte effecten.

De internetconsultatie

Als onderdeel van de voorbereiding van deze regeling heeft het ministerie een internetconsultatie gehouden via www.internetconsultatie.nl van 3 februari 2023 tot en met 5 maart 2023.

Ontvangen reacties

In totaal zijn 154 reacties binnengekomen. Hiervan zijn er 146 openbaar en 8 niet openbaar.

De openbare reacties zijn afkomstig van:

- Particulieren (ca 84 % van de reacties);
- Modelluchtvaartclubs (ca 15 % van de reacties);
- Belangenorganisaties: Koninklijke Nederlandse vereniging voor Luchtvaart KNVVL en de Modelvliegsport; inclusief Federatie Limburgse Radio Controle Vliegers (FLRCV) en Samenwerkende Nederlandse Modelvlieg Verenigingen (SNMV) (ca 1% van de reacties).

IenW bedankt alle indieners van een reactie voor het uiten van hun betrokkenheid. De reacties zijn gebruikt om de Regeling modelluchtvaartuigclubs of –verenigingen aan te scherpen.

Korte samenvatting van de reacties

De reacties op de regeling zijn voornamelijk kritisch. De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende onderwerpen:

- Financiële gevolgen: Gevreesd wordt dat door de gestegen kosten voor de vergunningverlening modelluchtvaartclubs in de problemen zullen komen;
- Onnodige bureaucratie: De regelgeving wordt door velen gezien als een overbodige regeling die een niet-bestaand probleem oplost;
- Klachten: Er wordt aangegeven dat de regulering de modelluchtvaartclubs zal schaden, en juist een tegenovergesteld effect kan hebben;
- Aanbevelingen: Er worden uiteenlopende aanbevelingen gedaan ter verbetering van de Regeling.

Verwerken reacties

Na afloop van de consultatieperiode zijn alle reacties bekeken en ingedeeld naar thema. Per thema is in deel 2 een samenvatting van de ingebrachte reacties gegeven, evenals een inhoudelijke reactie daarop vanuit het ministerie.

De reacties hebben tot wijzigingen in de regeling geleid.

Voor het verkrijgen van een vergunning is het gebruik van een standaardhandboek niet langer nodig. Clubs en verenigingen mogen hun eigen (bestaande) documenten gebruiken om te onderbouwen dat ze aan de eisen in de regeling voldoen. Dit zou de belasting voor clubs en verenigingen moeten verlagen.

Daarnaast is het mogelijk om een vergunning te verkrijgen op basis van een verklaring en is ILT niet verplicht om een inhoudelijk toets uit te voeren van de documenten voordat een vergunning kan worden afgegeven. Wel dient de documentatie meegestuurd te worden met de vergunningsaanvraag en behoudt ILT de mogelijkheid om een inhoudelijke toets uit te voeren als de ILT daar aanleiding toe ziet. Over het algemeen wordt de behandeltijd van een vergunning hiermee verlaagd en zijn de tarieven daarop naar beneden aangepast.

DEEL2 - SAMENVATTING VAN DE INGEDIENDE REACTIES, MET EEN INHOUDELIJKE REACTIE VAN HET MINISTERIE

1. Thema: Financiële gevolgen

- Gevreesd wordt dat door de gestegen kosten voor de vergunningverlening modelvliegclubs in de problemen zullen komen, en leden zullen afhaken;
- Alle verenigingen geven aan dat het nu al moeizaam is om hun ledenbestand op peil te houden.
- De Regeling geeft veel extra werk voor het bestuur en brengt flinke kosten met zich mee;
- Indien een standaarddocument wordt ontwikkeld voor de aanvraag van een vergunning waar een club zich aan conformeert zullen de ambtelijke kosten aanzienlijk lager uitvallen;
- Er wordt voor gepleit om de hoogte van het tarief te heroverwegen en naar beneden bij te stellen.

Reactie lenW:

Bij het bepalen van de tarieven voor de aanvraag en wijziging van een vergunning is rekening gehouden met het niet-commerciële karakter van de modelvliegsport. Het tarief is daardoor lager dan de tarieven die gelden voor vergelijkbare vergunningen voor commerciële activiteiten. Door aanpassingen in de regeling is een aangepast tarief vastgesteld op basis van een kortere behandeltijd van een vergunningsaanvraag. Deze kortere behandeltijd wordt mogelijk gemaakt doordat het afgeven van een vergunning mogelijk wordt op basis van een verklaring. De club of vereniging verklaart daarin dat zij voldoet aan de eisen die gelden als voorwaarde voor het verkrijgen van de gewenste vergunning.

Bij het bepalen van de tarieven is zoveel mogelijk rekening gehouden met het karakter van de modelvliegsport en is getracht een zo laag mogelijk tarief te realiseren.

2. Thema: Onnodige bureaucratie

- Gevraagd wordt wat de nieuwe vergunning toevoegt aan de veiligheid op modelvliegvelden, want daar gaat het toch om. De conclusie is dat het allemaal niets toevoegt. Men wil iets reguleren en legaliseren wat al geregeld en gelegaliseerd is;
- De Europese regelgeving voor onbemande luchtvaartuigen is eigenlijk bedoeld om het risico van het vliegen met “drones” zo klein mogelijk te maken;
- De vraag blijft, ervan uit gaande dat al het werk van de verenigingen leidt tot een vergunning, wat de vergunning behelst, en of men kan doorgaan op de huidige voet;
- De bedrijfsmatige benadering van een vliegclub met zaken als een verplicht handboek met daarin opgenomen: versiebeheer, wijzigingsbeheer, incidentenregistratie, etc. is schieten met een kanon op een mug en maakt een vergunningsaanvraag onnodig ingewikkeld en duur;
- Een nieuwe regeling zoals nu voorligt is overbodig en zal niet alleen leiden tot veel onnodig werk en kosten voor alle betrokken partijen, maar ook geen invloed hebben op de registratie, de veiligheid en het gebruik van de modelvliegtuigen en -sport als hobby.

Reactie lenW:

Met de introductie van Europese regelgeving voor het gebruik van onbemande luchtvaartuigen per 31 december 2020, valt ook het gebruik van modelluchtvaartuigen onder de Europese regelgeving. In de

uitvoeringsverordening (EU) 2019/947, is een specifiek artikel opgenomen over vluchtuitvoeringen in het kader van modelluchtvaartclubs of -verenigingen. In de verordening is opgenomen dat vluchten in overeenstemming met nationale regels (voor Nederland is dat de Regeling modelvliegen) tot 1 januari 2023 mochten blijven plaatsvinden, hierna gelden de regels zoals die zijn opgenomen in (EU) 2019/947. Het modelvliegen kan met name plaatsvinden onder de bepalingen van de Open categorie subcategorie A3, vanwege de grootte van modelluchtvaartuigen. De mogelijkheden voor de uitvoeren van vluchten met modelluchtvaartuigen onder de Europese regels in de genoemde subcategorie A3 zijn beperkender dan die onder de Nationale regels zoals vastgelegd in de Regeling modelvliegen.

De enige mogelijkheid om onder de verplichte EU-verordening 2019/947 de mogelijkheden voor de modelvliegers gelijk te houden aan wat zij nationaal al mochten, is het invoeren van een vergunningenstelsel.

Bij het opstellen van de nieuwe regeling voor het creëren van zo'n vergunningenstelsel, is samen met de koepelorganisaties getracht de mogelijkheden uit de Regeling modelvliegen voor modelluchtvaartactiviteiten in club- of verenigingsverband te behouden. Dit vanwege de goede veiligheidsreputatie van de modelvliegsport.

Nederland heeft uitstel gevraagd van de datum waarop de Regeling modelvliegen komt te vervallen. Dit betekent dat voorlopig nog gebruik gemaakt mag worden van de Regeling modelvliegen. De nieuwe regeling zal per 1 april 2024 in werking treden, zodat clubs en verenigingen vanaf dat moment een vergunning kunnen aanvragen. De Regeling modelvliegen zal per 1 oktober 2024 worden ingetrokken.

Voor modelvliegclubs of -verenigingen die geen vergunning hebben of voor uitoefenaars van de modelvliegsport die niet aangesloten zijn bij een modelvliegclub of -vereniging gelden de beperkingen zoals die zijn opgenomen in (EU) 2019/947 vanaf het moment dat de Regeling modelvliegen is ingetrokken.

3. Thema: Klachten

- Door de nieuwe regelgeving begint het er sterk op te lijken dat het modelvliegen ontmoedigd dient te worden;
- Men dient zich af te vragen of de nieuwe regelgeving geen averechts effect gaat opleveren, waardoor er meer "wild" gevlogen zal gaan worden met als gevolg dat er nog striktere regels komen voor diegenen die zich wel aan de regels houden;
- Deze regeling kan voor veel clubs het einde betekenen, niet alleen financieel, maar ook door problemen bij het maken van het handboek;
- De ambtenaren zijn er om de burgers te helpen en niet om hun hobby te bemoeilijken;
- Door de vergunning worden verenigingen gedwongen om allerlei zaken, die nu probleemloos verlopen zonder inmenging van de al dan niet lokale overheid, te gaan controleren en logboeken te gaan aanleggen;
- Een groep die bewezen nooit problemen veroorzaakte moet opeens allerlei dingen gaan aantonen/op papier zetten, die allemaal al geregeld zijn in reglementen van goed lopende verenigingen;
- In plaats van steeds nieuwe drempels op te werpen (denk ook aan EU Dronebewijs en RDW registratie) moet de overheid deze vrijetijd besteding juist beter faciliteren;

- Het is erg jammer dat er geen onderscheid gemaakt wordt tussen klassiek vleugel vliegen en dronevliegen. De problemen zijn begonnen bij de dronevliegers die overal hun drone lieten vliegen. De klassieke vleugelvliegers bij een club hebben allemaal hun KNVVL-brevet gehaald en weten waar ze mee bezig zijn.

Reactie IenW:

De Europese regels voor het gebruik van onbemande luchtvaartuigen gelden voor alle landen in Europa. De invoering van die regels is een verplichting, waar Nederland niet van af kan wijken. Alleen met deze nieuwe nationale uitvoeringsregeling (onder die EU-verplichting) kan Nederland ervoor zorgen dat leden van modelvliegclubs en -verenigingen om onder vrijwel dezelfde voorwaarde hun activiteiten te continueren. Zoals eerder aangegeven kan dat alleen door éénmalig een vergunning aan te vragen..

De onderbouwing dat een ander vergunningstelsel acceptabel is, is vanwege de jarenlange positieve reputatie op het gebied van veiligheid binnen de modelvliedsport. IenW is ervan overtuigd dat een proportionele regeling is voorgesteld, binnen de mogelijkheden van de Europese regelgeving.

Het hebben van een vergunning is overigens geen verplichting, als vluchten binnen de voorwaarden van de OPEN categorie kunnen worden uitgevoerd.

De verordening spreekt niet over drones maar over onbemande luchtvaartuigen ongeacht het feit of het helikopters, multicopters of vaste vleugeltoestellen zijn. Ook modelvliegtuigen zijn vliegtuigen zonder piloot aan boord.

4. Thema: Aanbevelingen

- Laat het verstrekken van de vergunningen over aan de overkoepelende organisaties. Alle aanvragen hebben dezelfde context. Het komen tot een collectieve vergunning heeft de voorkeur;
- In de EU regeling staat niet specifiek vermeld dat contact met een bevoegde autoriteit verplicht is. Voor de nieuwe vergunning wordt dit wel verplicht gesteld, en dit zou dan ook geen verbetering opleveren voor de "EU-situatie". Daarom is het wenselijk dit te schrappen uit de vergunning;
- Als er gewerkt gaat worden met een standaarddocument voor vergunningverlening waar een club zich aan conformeert zullen de ambtelijke kosten verwaarloosbaar zijn;
- Het doel van die nieuwe regeling is om de ruimte van de huidige nationale regels zoveel mogelijk te behouden. Laat het dan zo;
- Het is van groot belang dat ILT straks, bij de vergunningverlening, de huidige situaties van clubs inclusief no-fly zones niet strenger gaat beoordelen dan nu het geval is. Dit om te voorkomen dat clubs die nu wel mogen vliegen straks toch geen vergunning krijgen;
- Wijziging in de bezetting van een bestuur verandert feitelijk niets inhoudelijks aan de vergunning. Door namen op te nemen in de vergunning betekent dat voor verenigingen wel jaarlijks extra - onnodige- kosten. Het is beter wel de rollen in de vergunning te benoemen maar de namen eruit te laten en apart te registreren;
- Een dronebrevet gaat helemaal niet over vleugelvliegen en voegt niets, dus een onderscheid tussen vleugel- en dronevliegen is zeker gewenst;
- Volgens art 6 zou een modelvliegtuig met vervoer van gevaarlijke stoffen in de categorie "gecertificeerd" vallen. Dit lijkt onwenselijk. Veel modelvliegtuigen gebruiken verbrandingsmotoren en hebben dus een ontvlambare vloeistof aan boord. Beschreven moet

worden dat de hoeveelheid brandstof die aangewend wordt om het model voort te sturen buiten beschouwing gelaten wordt;

- Er zijn geen eisen of duidelijke en begrijpelijke beoordelingscriteria voor het op te leveren handboek. Er zou een voorbeeld of een standaard handboek beschikbaar moeten komen.
- Voorstel om een extra lid toe te voegen aan artikel 7. Lid 6: In afwijking van Lid 2, Lid 3 en Lid 4 zijn vluchten op een militaire luchthaven toegestaan mits daartoe met de overheid een overeenkomst is gesloten en het handboek van de modelluchtvaartclub of –vereniging door de verantwoordelijke militaire luchtverkeersleidingsautoriteit goedgekeurde regels en procedures bevat om deze vluchten veilig te kunnen uitvoeren.

Reactie IenW:

In Nederland is ILT de bevoegde autoriteit voor het afgeven van vergunningen voor de onbemande luchtvaart. Bij het afgeven van de vergunning zal ILT de bestaande afspraken met belanghebbende in het gebied waar zij actief zijn respecteren, voor zover dit mogelijk is en de bestaande afspraken geen negatief effect hebben op een veilige vluchtuitvoering. Deze afspraken dienen wel inzichtelijk te zijn bij de aanvraag van een vergunning.

Op basis van de reacties op de internetconsultatie is de verplichting voor het gebruik van een standaard handboek komen te vervallen en kunnen verenigingen haar eigen (bestaande) documenten gebruiken bij het aanvragen van een vergunning.

De ILT zal op termijn op haar website toelichten wanneer een (administratieve) wijziging van een vergunning nodig is.

Brandstof die gebruikt wordt voor de voortstuwing van het modelluchtvaartuig wordt niet beschouwd als een gevaarlijke stof.

Verder wordt een aanbeveling gedaan voor de toevoeging van een extra lid aan artikel 7 in geval van vluchten op militaire luchthavens. Het voorstel dat wordt gedaan, is al onderdeel van lid 5 van artikel 7 in de voorgestelde regeling. Militaire luchthavens in Nederland bevinden zich in luchtruimklasse C of D.