

Reacties op de internetconsultatie *betreffende de Regeling voor op afstand bestuurd luchtvaartuigen (RPA's)*

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de conceptversie van de regeling voor op afstand bestuurd luchtvaartuigen in de periode van 24 oktober tot en met 21 november 2014 opengesteld voor openbare internetconsultatie. Het doel van de consultatie is om bedrijven, opleidingsinstellingen en burgers te consulteren over de in voorbereiding zijnde regelgeving en hen de gelegenheid te bieden een reactie te geven op de ministeriele regeling. Doel van de regeling is in de eerste plaats vaststelling van de eisen waaraan moet zijn voldaan ter verkrijging van een bewijs van luchtwaardigheid met betrekking tot een op afstand bestuurd luchtvaartuig (RPA) tot 150 kg, een bewijs van bevoegdheid voor de piloot van een RPA en een RPAS operator certificate (ROC) voor de operator. Bovendien strekt de regeling tot de vaststelling van luchtverkeersregels voor RPA's. Tot slot worden eisen vastgesteld voor zowel bedrijven die erkend willen worden voor het verrichten van acceptatiekeuringen in het kader van de verkrijging van het bewijs van luchtwaardigheid als voor opleidingsinstellingen die geregistreerd willen worden voor het geven van een opleiding in het kader van de verkrijging van het bewijs van bevoegdheid.

Dit verslag bevat een weergave op hoofdlijnen van de ontvangen reacties op de openbare internetconsultatie. Ingevolge het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten zal inwerking treden van deze ministeriele regeling naar verwachting in de zomer van 2015 plaats vinden. U wordt te zijner tijd geïnformeerd op welke wijze de reacties in de regeling zijn verwerkt.

I. Reacties

De consultatie heeft 24 reacties opgeleverd, waarvan 12 openbaar. Twee reacties zijn door dezelfde respondent ingediend en twee reacties zijn gelijklopend. Reacties zijn afkomstig van de betrokken sector, waaronder bedrijven (hedendaagse of toekomstige operators en fabrikanten), overheidsdiensten en brancheorganisaties, wetenschap en recreatief gebruikers/ particulieren.

Algemeen

De helft van de reacties is overwegend positief met hier en daar wat kanttekeningen. Gesproken wordt onder meer over een "een prima initiatief, een grote stap voorwaarts in het openen van de markt voor dergelijke systemen, een redelijke basis voor het opereren met RPAS en een opzet om te komen tot een goede RPAS regelgeving". Kanttekeningen zijn onder meer dat de conceptregeling wat realistischer en op sommige punten wat praktischer moet zijn, en zijn sommige eisen en definities onduidelijk. Ook wordt geadviseerd om toekomstgericht te werken, aangezien de RPAS gemeenschap technologisch al veel verder is dan de regelgeving.

De Belgische luchtvaartautoriteit steunt de plannen om te gaan voor een specifieke vergunning van de piloot op afstand, een speciaal bewijs van luchtwaardigheid en het opstellen van een operationeel handboek, alsmede het feit dat er niet zonder waarnemer mag worden gevlogen.

Twee reacties zijn uitgesproken negatief. Een particulier vindt dat de regelgeving niet werkbaar, duidelijk, begrijpelijk en handhaafbaar genoeg is. De NVJ en NVF vinden dat de voorgestelde regelgeving journalistiek gebruik van drones volledig onmogelijk maakt.

Overig

Elf respondenten hebben algemene opmerkingen over de regelgeving. Negen van de elf respondenten hebben de regelgeving puntsgewijs inhoudelijk becommentarieerd. De detailpunten worden in dit verslag niet nader uitgewerkt, uiteraard worden deze punten wel mee genomen in de afweging van het ministerie.

Airobotics Geo is van mening dat onder de Personele eisen ook het hoofdstuk "crash investigation" moet worden toegevoegd, aangezien UAS/RPAS regelmatig 'harde landingen' maken. Geometius BV is van mening dat momenteel door de "strengere" regelgeving nog onvoldoende gebruik gemaakt

wordt van de mogelijkheden van RPA's, en wijst op de voordelen van het gebruik van RPA's voor veiligheid en milieu.

Een particulier is van mening dat de conceptregeling nog wel wat onduidelijkheden en discrepanties met de JAR-FCL en Part FCL bevat die tot misverstanden kunnen leiden, een andere particulier heeft kritiek op het feit dat in de regelgeving geen rekening wordt gehouden met de uitkomsten van het WODC onderzoek.

Beroepsgroepen/ontheffingen

Vanuit een aantal beroepsgroepen (overheidsdiensten, branche-organisaties (NVJ/ NVF) en bedrijven) wordt gepleit voor ontheffingen in een specifiek aantal gevallen. Het gaat dan om de verplichting tot handhaven van een minimale afstand van 150 meter van gebouwen en mensen, en het verbod te opereren (even) buiten het zicht van de bestuurder of in het donker te vliegen. NVJ/NVF protesteren tevens tegen het weken van tevoren per vlucht aanvragen van een TUG-ontheffing en de hoge kosten voor verplichte opleiding, keuring en registratie.

Enige overheidsdiensten wijzen met name op het maatschappelijk belang van het verlenen van ontheffingen met betrekking tot het gebruik van onbemande luchtvaartuigen voor politie- en brandweertaken. De vraag hierbij is ook in hoeverre de brandweer en politie moeten voldoen aan de bepalingen uit een ROC.

Definities/normering/klassenindeling

Tien respondenten plaatsen opmerkingen over toegepaste definities en categorie-indelingen. Door acht respondenten wordt gepleit voor toepassing van meer of andersoortige gewichtsklassen.

Gewichtsklassen

Meerdere respondenten hebben aangegeven dat een duidelijker onderscheid is gewenst tussen lichte systemen (tot 25 kilogram) en zwaardere systemen. De belangrijkste opmerkingen zijn dat andere gewichtsklasse-indelingen mogelijk zouden moeten zijn. Bijvoorbeeld tot 1,5 kilo, 0 tot 2 kg (met zeer simpele eisen), 2-25 kg en 25-150 kg onder de eisen van het huidige voorstel.

De Vereniging van Nederlandse Vliegers (VNV) merkt op dat een limiet van 150 kg arbitrair is gekozen, Europese regelgeving ontwikkeld zou moeten worden, en dat een andere manier van onderscheiden moet worden gekozen, zoals bijvoorbeeld "mode of operation" in plaats van gewicht. Een scheiding van 25 kg wordt eveneens als arbitrair beschouwd.

Een onderzoeksinstituut merkt op dat onderscheid wordt gemaakt in klasse bevoegdverklaring onder en boven 25 kg, maar niet in technische beoordeling onder en boven 25 kg. Een onderneming is van mening dat de eisen aan < 25 kg systemen lichter zijn zouden moeten zijn dan die tussen 25 en 150 kg. Deze onderneming stelt voor een 20-25 kg grens te hanteren die ook op de RPA van toepassing hoort te zijn.

Geometius BV geeft aan dat het erg lastig is om alle UAV's op één hoop te vegen, omdat er erg veel verschillen zijn in zowel uitvoering als gewicht. Een andere onderneming merkt op dat voor wat betreft keuringen men ook een schifting zou kunnen maken door het vliegen in lage risico gebieden met lichte systemen (bijvoorbeeld tot 5 kg) vrij te geven. Dit kan ook 25 kg zijn, deze vrijheid hebben de modelvliegers ook en dan zelfs met zelf gefabriceerde systemen.

Een particulier is van mening dat gezien onder meer de enorme stijging van het aantal RPA's < 2 kg, het noodzakelijk is dit als aparte klasse op te nemen óf deze klasse volledig onder te brengen bij de Regeling Modelvliegtuigen.

Onderscheid bedrijfs- en beroepsmatige vliegers en modelvliegers

Enkele particuliere respondenten hebben aangegeven dat ten onrechte onderscheid wordt gemaakt tussen bedrijfs- en beroepsmatige vliegers en modelvliegers. Opmerkingen hierbij waren onder meer dat hobbyisten RPA's zullen gaan gebruiken voor werk dat anders door professionals werd

gedaan, het aantal recreatieve vluchten dat nadien een commercieel karakter zal blijken te hebben, alsmede het aantal illegale vluchten met een vermeend recreatief karakter door particulieren toe zal nemen.

Categorieën luchtvaartuigen

Air Footage BV en VNV doen suggesties voor het invoeren van een aparte systeemklasse, namelijk "multirotors", een wetenschappelijk instituut vraagt zich ook af onder welke categorie multirotor systemen vallen (A, H, of OA). De VNV vraagt zich af of het toekennen van een klassenbevoegdheid voor andere categorieën (OA) betekent dat de vlieger dan ook alle andere klassen kan bedienen. Voorgesteld wordt de klassen van ICAO en EASA aan te houden.

Definities

Een overheidsinstantie heeft een onderscheid gemaakt tussen de aspecten handhaving en handhaafbaarheid vanuit de handhavende en opsporende taak en de inzet van onbemande luchtvaartuigen door de nationale politie vanuit de algehele politietaak. Deze instantie is van mening dat vanuit duidelijkheid en eenduidigheid het wenselijk is om definities, welke van toepassing zijn op onbemande luchtvaartuigen en het gebruik daarvan, bij elkaar te benoemen. Deze overheidsinstantie wijst er tevens op dat in de voorgestelde regeling onder meer definities ontbreken van: - vlucht,- bedrijfsmatig,- recreatief,- RPA(S).

Airfootage BV vraagt naar de definitie van 'aaneengesloten bebouwing'. Ook een andere onderneming mist heldere definities van mensenmenigten, aaneengesloten bebouwing, kunstwerken, industrie en havengebieden.

Eisen waaraan moet worden voldaan

Vijftien respondenten doen voorstellen tot aanpassing van eisen. Het gaat om de gestelde eisen op het gebied van: afstand bewaren, vliegreuen, techniek, onderhoud, opleiding.

Afstand

Elf respondenten hebben opmerkingen over de eisen met betrekking tot de minimaal te houden afstand tot gebouwen en mensenmassa's. Zij zijn van mening dat 150 meter afstand tot gebouwen en mensenmassa's overdreven is. Gepleit wordt voor een kortere afstand. Volgens sommigen is 50 meter (onder voorwaarden) in de praktijk werkzaam en veilig. Een aantal beroepsgroepen vraagt tevens om ontheffing onder voorwaarden van met name deze eis (zie ook onderdeel "beroepsgroepen").

Enkele overheidsdiensten vinden, gezien het grote maatschappelijke belang en de opgedragen taken aan de nationale politie en overige nood- en hulpdiensten, een opname van een ontheffingsmogelijkheid ten behoeve van deze diensten (met name de afstandseis) zeer wenselijk.

Een particulier stelt dat deze extra regels het risicovolle illegale vliegen niet stoppen, maar de sector remmen en waarschuwt dat potentiële opdrachtgevers op deze manier juist eerder zullen uitwijken naar de goedkopere illegale RPAS operators.

Opleidingseisen/opleidingstraject

Zeven respondenten laten zich uit over de opleidingseisen. Hierover zijn de meningen verdeeld. Sommigen zijn van mening dat de eisen te streng zijn, anderen pleiten juist voor strengere eisen. Ook waren er opmerkingen over het opleidingstraject. De belangrijkste opmerkingen hierover waren dat in de voorgestelde regelgeving niet duidelijk is hoe een opleidingstraject er uit zou moeten komen te zien en hoe je als UAV piloot aan de nodige ervaring komt. Ook is er geen moeite genomen voor een gedegen en didactische analyse van het opleidingsgebied.

Vliegreuen

Vier respondenten zijn van mening dat bij ervaring opdoen en het "current" blijven niet alleen naar het aantal vliegreuen zou moeten worden gekeken. Opgemerkt werd onder meer dat ook "uitgevoerde vluchten" en/of het aantal start/ landingen in beschouwing moeten worden genomen.

Een overheidsinstantie stelt dat de huidige ervaringseis van 30 uur voor een instructeur inhoudt dat een achterstand in opleidingen kan ontstaan, en pleit voor een overgangsregeling om deze situatie te voorkomen.

Techniek en onderhoud

Wat betreft technische eisen: er worden verschillende suggesties gedaan voor verbetering en aanvulling. Een wetenschappelijk instituut is van mening dat de technische eisen veel ruimte voor interpretatie laten en stelt voor concreter te zijn. *Wat betreft de eisen voor onderhoud:* wordt door een aantal consultants opgemerkt dat deze onevenwichtig zijn. De belangrijkste opmerking hierover is dat relatief hoge eisen worden gesteld aan onderhoud, terwijl onderhoud wel door de houder zelf mag worden uitgevoerd.

Kosten/lasten

Vier respondenten plaatsen opmerkingen over lasten- en kostenposten in de regeling. De algemene mening is onder meer dat deze te hoog zijn en te laag worden ingeschat. Er wordt een vergelijking gemaakt met de administratieve kosten om met een auto de weg op te gaan, en de kosten voor een modelvlieger. De kosten voor een RPAS vlieger zijn een veelvoud hiervan.

Veiligheid

Enkele respondenten zijn van mening dat sommige veiligheidseisen zouden moeten worden aangescherpt, anderen zijn van mening dat er vanwege de strenge regelgeving te weinig gebruik gemaakt wordt van RPAS die de veiligheid juist kunnen verhogen.

Wat betreft verscherping van veiligheidseisen wordt er bijvoorbeeld voor gepleit een screening van een RPAS-vlieger voor gevoelige zones in te voeren, eisen te verzwaren op locaties met een hoger risico profiel en bij gebruik van systemen (hobby en bedrijfsmatig) die meer risico met zich mee brengen. *Wat betreft versoepeling veiligheidseisen* worden als belangrijkste opmerkingen onder meer naar voren gebracht dat de inzet van RPA's wenselijk is voor effectiever en efficiënter toezicht en handhaving, voor het beperken van veiligheidsrisico's, en dat op dit moment er door de "strenge" regelgeving nog onvoldoende gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden van RPA's, die veiliger inspecties kunnen uitvoeren dan een persoon dat zelf kan.

Overig

Een particulier heeft een verhandeling toegevoegd betreffende het journalistiek gebruik van drones. Een andere particulier heeft kritiek op de rol van de ILT in de regelgeving, en is van mening dat de ILT corrupt is en zelf de regels verzint of op zijn eigen manier naleeft. De NVJ stelt dat regelmatig vragen naar voren komen omtrent de mogelijke negatieve effecten van het gebruik van drones op het gebied van privacy. Een onderneming vraagt wat de procedure is voor operators die geen vestiging hebben in Nederland (dus buitenlandse operators), en of ook in een transitieregeling is voorzien. DARPAS, de branchevereniging voor professioneel gebruik van onbemande luchtvaartuigen en vanuit de KNVvL, geeft aan dat niet gelukt is om voor het sluiten van de door u gestelde termijn een reactie te geven. Mede namens de KNVvL wordt gevraagd op een later tijdstip alsnog een reactie te mogen geven.