

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Regeling Zonering Onbemande Luchtvaartuigen in de CTR

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), drone-operatoren (zowel in de open- als in de specifieke categorie), Inspectie Leefomgeving en Transport Luchtvaartautoriteit (ILT) en Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA), (civiele) luchthavens, beroeps luchtvaart (General Aviation (GA)), (regionale) overheden en belangenorganisaties.
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), de LVNL, de MLA en de ILT.
- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?
De participatie voor de wijziging heeft in de voorbereiding plaatsgevonden. Tijdens informele informatie- en kennissessies zijn vertegenwoordigers van verschillende groepen belanghebbenden meegenomen in de resultaten van diverse vooronderzoeken en in de meest recente ontwikkelingen die tot dat moment hadden plaatsgevonden. Zo zijn in 2023 en 2024 afzonderlijke sessies geweest met een afvaardiging van de professionele dronepiloten om input op te halen voor het concept van het ontwerp van de zonering in de CTR. Ook zijn in 2023 en 2024 de drone piloten, de bemande luchtvaart (GA), de civiele luchthavens, gemeenten en provinciale ambtenaren uitgenodigd om in de start van het traject zo veel mogelijk input te leveren. De vertegenwoordigers van deze belanghebbende groepen hebben op verschillende bijeenkomsten vragen gesteld en feedback geleverd, waar er op verzoek individuele vervolgesprekken zijn geweest. Tijdens de Amsterdam Drone Week op 18 april 2024 is een brede informatieve sessie gehouden waar toelichting is gegeven over de overwegingen van het model en de consequenties voor de omgeving.

Ter navolging van de informele informatiesessies is er op 16 september 2024 een bredere Webinar geweest voor de vertegenwoordigers van alle groepen belanghebbenden. Denk hierbij aan de belangenverenigingen van de General Aviation, provincies en dronepiloten. Tijdens deze meeting werd er een update gegeven over de regelgeving en werden de aanwezigen op de hoogte gebracht van de internetconsultatie. De inhoud van de Webinar werd door de aanwezigen positief ontvangen en leverde geen nieuwe inzichten op. Tenslotte is op de netwerkdag luchtvaartveiligheid op 12 november 2024 het ontwerp

opnieuw breed onder de aandacht gebracht bij alle stakeholders in het luchtruim. De vertegenwoordigers van de GA zien geen risico's in het ontwerp en zien het ontwerp van de zonering als logisch zolang het huidige gebruik geen last ondervindt.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

De inzet van onbemande luchtvaartuigen binnen de plaatselijke luchtverkeersdienstverleningsgebieden is momenteel zeer beperkt, terwijl de vraag naar opereren met onbemande luchtvaartuigen binnen het gecontroleerd luchtruim rondom de luchthaven (CTR) vanuit de sector groot is.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De regels om met onbemande luchtvaartuigen (drones) rondom de vijf nationale luchthavens te vliegen zijn te streng in Nederland. Het grote aanbod van vluchten met onbemande luchtvaartuigen brengt voor de luchtverkeersleiding een verzwaring van de werklast met zich mee, waardoor een limiet is ingevoerd op het aantal vluchten met onbemande luchtvaartuigen wat gelijktijdig per CTR kan worden afgehandeld.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Er is een dringende wens vanuit de (onbemande) luchtvaartsector om in de CTR op grotere schaal operaties met onbemande luchtvaartuigen mogelijk te maken. De contouren van de verschillende CTR's vallen binnen het bereik van grotere steden, havengebieden en industriegebieden waar onbemande luchtvaartuigen inspectie-, monitorings- of handhavingsactiviteiten kunnen uitvoeren. De huidige wet- en regelgeving staat echter maar zeer selecte operaties binnen dit gebied toe.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Op dit moment is het alleen voor onbemande luchtvaartuigen in de specifieke categorie (gemiddeld risico, professioneel gebruik) mogelijk om een vlucht uit te voeren in de CTR indien deze is aangemeld en klaring is gegeven door de luchtverkeersleiding. Vluchten voor de open categorie (laag risico, recreatief gebruik) zijn verboden in de CTR.

Door het instrument zonering in te zetten in de CTR kunnen nationale regels worden geïmplementeerd die een ruimere toepassing van luchtvaartuigen toestaan, onder de voorwaarde dat de luchtvaartveiligheid behouden blijft. Dit wordt ondersteund door het uitgevoerde veiligheidsonderzoek waarmee tot een zonering ontwerp binnen de civiele CTR is gekomen.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De dronevluchten in de categorie open zijn niet toegestaan en de categorie specifiek zeer beperkt.

Vluchten met onbemande luchtvaartuigen in de CTR worden (on)bewust niet aangemeld door piloten bij de luchtverkeersleiding, wat beschouwd wordt als een luchtruimschending. In 2022 zijn er ongeveer 13.500 onbemande luchtvaartuigen gedetecteerd in de CTR van Schiphol, waarvan het overgrote deel zich niet had aangemeld bij de luchtverkeersleiding. Hierbij bleef 75 procent onder de maximale vlieghoogte van 120 meter. Voorts zijn er geen zware ongevallen bekend tussen onbemand en bemand verkeer in de civiele CTR's in Nederland.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel van de regeling is om een ruimere inzet van onbemande luchtvaartuigen binnen de plaatselijke luchtverkeersdienstverleningsgebieden mogelijk te maken. Waarbij de huidige luchtvaartveiligheid behouden blijft en de werklast van de luchtverkeersdienstverlener afneemt.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Duurzame ontwikkelingsdoelen: (3) Goede gezondheid en welzijn; (8) eerlijk werk en economische groei; (9) industrie, innovatie en infrastructuur; (11) duurzame steden en gemeenschappen; (13) klimaatactie; (15) leven op het land; (16) vrede, justitie en sterke publieke diensten; (17) partnerschap om doelstellingen te bereiken.

Brede Welvaartsuitkomsten: Goede gezondheidszorg voor iedereen; Kwalitatief goed werk; Veilige, inclusieve gezonde steden en dorpen; Duurzame landbouw; Duurzame inclusieve economische groei; Duurzame infrastructuur, kennis en innovatie; Klimaatactie; Veilige en vreedzame samenleving.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

De meeste EU-lidstaten hebben in tegenstelling tot Nederland nationale (ruimere) regels in de CTR geïmplementeerd door gebruik te maken van het instrument zonerings. Met de verwachte doorontwikkeling van onbemande luchtvaartuigen heeft de minister van IenW in 2023 het besluit genomen om, in navolging van andere lidstaten, een ruimere toepassing van onbemande luchtvaartuigen in de CTR toe te staan.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?
Wijziging van de huidige wet- en regelgeving waarbij gebruik wordt gemaakt van de zoneringsontwerpregeling.
- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?
Niet van toepassing.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Piloten van onbemande luchtvaartuigen

Piloten van onbemande luchtvaartuigen hoeven in de zones vooraf geen contact op te nemen met de operationele helpdesk of een vliegplan in te dienen. Tijdens de vlucht is er geen verplichting om bij de luchtverkeersleiding klaring te krijgen en om tweezijdig radiocontact te onderhouden, waardoor er geen extra persoon met radiolicentie en een zendmast benodigd is. Hierdoor neemt de regeldruk af. Voor bedrijven die vliegen in de specifieke categorie nemen de administratieve lasten en nalevingskosten significant af. Voor piloten die vliegen in de open categorie wordt het nu mogelijk om met de drone te vliegen in de CTR.

Het blijft de verantwoordelijkheid van de piloot van het onbemande luchtvaartuig om op veilige afstand te blijven van het bemande luchtverkeer. Vluchten in de categorie specifiek die autorisatie hebben voor Beyond Visual Line of Sight (BVLOS) op basis van separatie door de luchtverkeersleider kunnen alleen worden uitgevoerd in de zones waar de luchtverkeersleiding verantwoordelijk is voor het onbemande luchtverkeer. In de overige zones kan geen veilige separatie van het luchtverkeer worden gegarandeerd door de luchtverkeersleider.

Luchtverkeersdienstverlening

De verantwoordelijkheid van de luchtverkeersleider voor onbemande luchtvaartuigen beperkt zich tot die gebieden waar het voor de luchtvaartveiligheid en efficiënte afhandeling van het luchtverkeer nodig is. In de gebieden waar de luchtverkeersdienstverlener geen verantwoordelijkheid heeft zal alleen informatie over een veiligheidsissue zoals een fly-away van een onbemand luchtvaartuig worden ontvangen. Indien de situatie het vereist wordt hieraan opvolging gegeven. Voor de militaire CTR's treedt geen wijziging op ten opzichte van de huidige situatie. Wel worden door de introductie van zonerings de militaire luchthavens direct in de geozonerings-software opgenomen.

De luchtverkeerleider blijft verantwoordelijk voor al het bemande luchtverkeer. In de zones waar de luchtverkeersleiding geen verantwoordelijkheid heeft voor onbemande luchtvaartuigen zijn in de reguliere situatie alleen ontheffingshouders van laagvliegactiviteiten actief. De luchtverkeersleider gaat deze luchtvaartuigen niet actief separeren van onbemande luchtvaartuigen.

Bemand luchtverkeer

Voor het reguliere bemande verkeer treden geen wijzigingen op binnen de CTR. Het zoneringsontwerp zorgt voor separatie en voegt buffers toe om veiligheid te behouden. Voor laagvliegactiviteiten geldt dat vluchtinformatie ten opzichte van ander luchtverkeer uitsluitend ten opzichte van ander bemand verkeer wordt verstrekt door de luchtverkeersleiding in combinatie met het 'see & avoid' principe.

Omgeving en inwoners

Er vinden veel luchtruimschendingen in de CTR plaats doordat de dronepiloten zich niet aan de regels houden. Met de voorgestelde zonering wordt het duidelijker waar wel/niet gevlogen mag worden. Het dronegebruik blijft als gevolg van deze zonering naar verwachting gelijk ten opzichte van het huidige gebruik. De locaties binnen de CTR waar beperkingen gelden voor drones blijven in stand.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Een Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid toets (HUF-toets) door de ILT. Een uitvoeringstoets door de Politie en de LVNL. Een ATR-toets door de ATR.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?

Een wijziging van de Regeling zonering onbemande luchtvaartuigen, de Regeling onbemande luchtvaartuigen en de Regeling luchtverkeersdienstverlening in verband met de zonering van de plaatselijke luchtverkeersdienstverleningsgebieden en de vaststelling van voorwaarden voor de toegang van onbemande luchtvaartuigen tot deze zones alsmede de vaststelling van procedures waarmee onbemande luchtvaartuigen afgehandeld worden door de luchtverkeersleiding. Deze wijziging heeft betrekking tot de plaatselijke luchtverkeersdienstverleningsgebieden (control zone, CTR) van de civiele luchthavens Schiphol, Lelystad, Eelde, Maastricht en Rotterdam.

- b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De wijziging van de Regeling geeft directe invulling aan de voorwaarden waaronder onbemande luchtvaartuigen veilig en verantwoord kunnen vliegen in de verschillende zones binnen de Nederlandse civiele CTR's. Met dit middel heeft zowel de drone-operator, de omgeving waar een luchtvaartactiviteit plaatsvindt alsmede de handhaving stabiele kaders. Het geeft ook ruimte om op het niveau van een regeling aanvullende voorwaarden te stellen.

De maatschappelijke impact is dat een breder scala aan én een groter aantal van onbemande luchtvaartactiviteiten veilig kan plaatsvinden in de gecontroleerde zones, waarbij wordt voldaan aan de wensen van de (onbemande) luchtvaartsector. Dit betreffen onder andere inspectie-, monitorings- en handhavingsactiviteiten.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

De volgende risico's worden geïdentificeerd;

1. Een complex systeem door het instrument zoning: luchtverkeerdienstverlening, drone operatoren en handhaving moeten goed op de hoogte worden gebracht van de zoning om het gewenste effect te bereiken.
2. Een sterke toename van het dronegebruik in de aangewezen zones: de overheid gaat de gebieden monitoren op het drone-gebruik. Maatregelen kunnen genomen worden indien dit vanuit de veiligheid wordt gevraagd.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De eerste methode is om de meldingen van het Analysebureau Luchtvaartongevallen (ABL) te gebruiken. Deze zijn onderverdeeld in: 1) Serious incidents; Een piloot van bemande luchtvaart meldt een (bijna) botsing met een onbemand luchtvaartuig. 2) Significant incidents; Een luchtverkeersleider spot een onbemand luchtvaartuig in de nabijheid van een landingsbaan, niet ver van een opstijgend/dalend vliegtuig. 3) Incidents/airspace infringements; Een luchtverkeersleider meldt een luchtruimschending van een onbemand luchtvaartuig waarbij geen vliegtuig in de buurt was. IenW gaat samen met het ABL na de implementatie de meldingen actief monitoren.

De tweede methode is het analyseren van de detectie van onbemande luchtvaartuigen van voor en na het instellen van de regeling om het verschil in gedrag te kunnen bepalen. Op basis van de gezamenlijke resultaten kunnen gerichte acties worden ingezet om het vlieggedrag aan te passen. Om de wijziging te meten wordt gebruik gemaakt van beide methodes.